

MITI
and
The Japanese
Miracle

The Growth of Industrial Policy, 1925-1975

Chalmers Johnson

吉林出版集团有限责任公司

通产省与日本奇迹

——产业政策的成长（1925—1975）

[美] 查默斯·约翰逊 著 / 金毅 许鸿艳 唐吉洪 译 / 曹海军 校

中国已经成为理解比较政治经济学的重要案例，很高兴能够看到这些著作的出版。

——Peter Gourevitch

在过去的三十年里，比较政治经济学领域成为理解不同资本主义模式的关键，而这套丛书则致力于出版这个领域内最重要的著作。它们是理解政经互动所不可缺少的篇章，而现代世界正是这个互动所创造的。

——Peter Hall

这套丛书的出版激动人心，这也是连接中西学者的重要步骤。这些书将增进全球的学术和理念的交流。

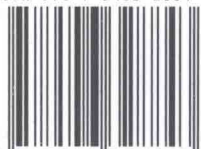
——David Kang

在中国出版这套比较政治经济学丛书的重要性是怎样强调都不过分的。它将促进中国学者、学生与世界的对话。

——Joel Migdal

上架建议：学术·政治学·经济学

ISBN 978-7-5463-2884-3



9 787546 328843 >

定价：42.00元

通产省与日本奇迹
——产业政策的成长（1925—1975）

[美] 查默斯·约翰逊 著/金毅 许鸿艳 唐吉洪 译/曹海军 校

MITI
and
The Japanese
Miracle
The Growth of

Chalmers Johnson

当代西方学术文库·比较政治经济学书系 主编/朱天飏 执行主编/曹海军

吉林出版集团有限责任公司

© 1982 By the Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University. All rights reserved. Translated and published by arrangement with Stanford University Press.

国家版权局著作权合同登记 图字：01-2008-970号

图书在版编目(CIP)数据

通产省与日本奇迹 / (美) 约翰逊著 ; 金毅, 许鸿艳, 唐吉洪译. — 长春 : 吉林出版集团有限责任公司, 2010.5

(比较政治经济学书系)

ISBN 978-7-5463-2884-3

I. ①通… II. ①约… ②金… ③许… ④唐… III. ①经济发展 - 研究 - 日本 ②经济政策 - 研究 - 日本 IV. ①F131.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第069866号

书 名：通产省与日本奇迹——产业政策的成长（1925-1975）
著 者：[美]查默斯·约翰逊
译 者：金毅 许鸿艳 唐吉洪
出 品 人：周殿富
总 策 划：崔文辉
策 划 编 辑：曹海军
责 任 编 辑：周海莉
出 版：吉林出版集团有限责任公司
地 址：长春市人民大街4646号(130021)
印 刷：北京同文印刷有限责任公司
开 本：650mm×960mm 1/16
印 张：24
版 次：2010年6月第1版
印 次：2010年6月第1次印刷
发 行：北京吉版图书有限责任公司
地 址：北京市宣武区椿树园15-18栋底商A222号(100052)
电 话：010-63106240(发行部)
书 号：ISBN 978-7-5463-2884-3
定 价：42.00元

(如有缺页或倒装, 发行部负责退换)

前 言

——什么是比较政治经济学？

朱天飏

2001年末我参加清华大学组织的试讲时，题目就是“什么是比较政治经济学？”，看到听讲教师们一脸茫然的样子，心里很不是滋味。无论是在清华大学公共管理学院还是后来北京大学政府管理学院，第一次开设比较政治经济学的研究生课程时，都用“政府与市场”作为课名。在澳大利亚国立大学开课时也是要把比较政治经济学的内容融入国际政治经济学的课里讲。但几年过去，形势已有所不同，我于2006年初出版了《比较政治经济学》一书，而在北京大学政府管理学院开设以“比较政治经济学”为课名的本科生和研究生课程已经成为常态。就是在这样的背景下，由清华大学的曹海军老师建议和推动，吉林出版集团决定出版这套经典译丛。

比较政治经济学不为人所知完全不是因为它是一个崭新的领域或边缘领域。比较政治经济学通过比较不同国家或同一国家不同时期的政府、利益集团和市场的关系来探讨国家怎样管理经济事务。其实这个领域所研究的问题关系到我们每人每天的生活，也几乎是大众话题。跨时空比较政治因素和经济因素的关系应该说早就有了，但真正成为系统的研究领域还是20世纪后半期的事。肖恩菲尔德(Shonfield)于1965年出版《现代资本主义(*Modern Capitalism*)》一书，将发达国家不同的经济政策与它们各自的历史和文化相连接，开创了当代比较发达国家经济政策的先河。后来学者们对20世纪70年代石油危机的应对政策的

研究更系统地比较了发达国家的经济政策、更深入地分析了经济调整背后的政经互动及其模式,于是开创了比较政治经济学领域。现在,比较政治经济学已发展成多方法(如比较历史分析和理性选择分析)、跨地区(不仅是发达地区还有后开发地区和转型地区)和跨时间(如早期欧洲资本主义的形成与当代全球化的政经影响等问题)的研究领域。

当然,正是因为比较政治经济学领域铺开面很广,反而难以成形。这点与国际政治经济学领域相比最能说明问题。国际政治经济学与比较政治经济学作为研究领域都开创于20世纪70年代对石油危机之影响的研究。前者思考石油危机与美国的衰落对国际经济合作的影响,后者分析不同国家对石油危机的应对之策及其背后的政经互动。概括地说,前者探讨国际政治体系怎样影响国际经济事务,后者则比较不同国家或不同时期的政府、利益集团、市场的关系。也就是说,一个研究的是国家间的关系,另一个则是国家间的比较。国际政治经济学是国际政治学的一部分,理论层次的争论虽然激烈,但都被整个领域所接受;而比较政治经济学的研究则经常处于各自为战的状态,研究一个地区或主题的学者很少与研究其他地区或主题的学者对话,因此缺少几个能够为整个领域所接受的理论范式。我想我开设比较政治经济学课程、编写教材和主编经典译丛的根本目的就是希望将这个领域整个展示给大家。

如上所述,比较政治经济学是对政府、利益集团与市场关系的跨时空比较。政府、利益集团与市场也可以放大成为宏观的国家、社会与经济,而国家既是比较政治经济学的一个最常用的概念,又是一个最容易被混淆的概念。国家至少有国际、国内和个人三个层次的含义。在国际层次,国家指的是“主权国家”,代表领土内人与物的总体,与其相对的是其他国家;在国内层次,国家是指由全职的官员组成和管理的一系列机构,对一定固定领土上的民众行使统治并垄断这个领土范围内的暴力工具,与其相对的是其统治的民众所在的社会;在个人层次,国家是政治家和官僚等个体组成的政府统治集团,与其相对的是其他个体组成的特殊利益集团。应该说,国际政治经济学所讨论的国家主要是指国际层次的国家,而比较政治经济学的国家则主要在国内和个人层次上,特别是国内层次。

对国家概念清楚的理解不仅有利于我们读好比较政治经济学经典著作,也有利于我们理解中国在不同层次上所面对的不同问题。比较政治经济学所探讨的主题——国家、社会与经济的关系也正是中国改革开放的主题。如何处理好这三者的关系是中国继续繁荣发展的关键。希望这套经典译丛的出版不仅能够促进比较政治经济学领域在中国的成形和发展,同时也能够对中国改革和发展的伟大事业贡献一点微薄之力。

这套丛书开始的选题计划和最后的审校都由我承担(个别非我审校的译著会明确标出审校者姓名)。我希望在此感谢曹海军老师。没有他的倡议和推动,这套丛书是不可能有的。曹老师作为执行主编还承担着很多具体事务性的工作。他耐心细致、温文尔雅,从容解决了各种问题,使我能够专注于丛书的审校。也要感谢吉林出版集团积极推动和支持这套丛书的出版,特别是集团有限责任公司崔文辉先生的大力支持。最后,我要感谢在我比较政治经济学课上学习的所有“孩子”,他们是我在中国推广比较政治经济学的永久动力。

2007 年末

于北京大学廖凯原楼

前言

——变化世界中的比较政治经济学与国际政治经济学

彼得·J.卡岑斯坦

国家与资本主义是比较政治经济学与国际政治经济学领域中的基本建构材料。这里有两种思考问题的线索。一些学者倾向于对政治结果的经济解释,运用供给或者需求等经济变量来解释选举或者对外贸易等与政治相关的结果;另一些学者则倾向于发展对经济结果的政治解释,例如,商业集团、劳工集团和国家这三者的力量以及它们之间的关系导致非常不同的经济增长率、失业率和通货膨胀率。

这两种视角可以用比较优势和竞争优势的概念来说明。基于国家固定的资源禀赋的假设,比较优势概念是新古典经济学贸易理论的基石。根据大卫·李嘉图(David Ricardo)的观点,如果国家能够利用自己的相对优势而不只是绝对优势,国际劳动分工就可以给所有人带来最大的收益。但是,就像弗雷德里克·李斯特(Friedrich List)和其他批评者指出的那样,比较优势概念存在着重要缺陷。这个理论只为我们提供了一种静态分析。按照它的逻辑,葡萄牙无论在1780年、1880年,还是在1980年就只能生产酒,而英格兰则可以根据比较优势学说从1780年生产服装提升到1880年生产重型机械,并再提升到1980年生产计算机芯片,从而因生产类型的提高在生产效率和经济福利上收获巨大。比较优势学说因此固化了一系列用市场语言来表达的政治关系,并且支持了那些导致各国经济不断趋异的政策。

对这个传统经济学概念的挑战来源于对竞争优势的一种明确的政治解释。根据这个观点,无论是葡萄牙的太阳还是英国的资本,每个国

家并不持有固定的资源禀赋。相反,竞争优势学说假设,每个国家经济都在努力增加它们的资本存量、加强它们劳工的技术基础以及促进科技知识在创造新产品和新生产程序过程中的应用。在过去两代人的努力下,亚洲的发展型资本主义成为竞争优势的大展示。政治经济学是一个探讨国家兴衰、寻求解读动荡变迁的领域。

上述两种视点面临着同一个学术挑战:如何将观察到的政治或经济结果和政治或经济解释因素联系起来?特别是在两者相距甚远的时候。在他们各自的学科内,经济学家和政治学家都曾发掘出对经济和政治结果令人注目的解释。但是,在现实世界里,经济市场和政治制度经常紧密相连。这两个学科因此都经历着扩展自己研究范围的冲动,建立在这个冲动上的进一步探索也是人性以及好的学术实践的自然发展。如果我们不这样做,那我们的认知如何进步呢?因此,学者们不断努力将经济与政治变量融合以获得更强的解释力。

紧随上述学科的融合是有关研究方法的思考。与学科的内涵问题相比,方法问题是次一级的问题。定量分析与定性分析、统计学与案例叙述并不是天生的优劣易辨。现实通过解释被分类并数字化,定量分析方法已经足够先进,能够将定类数据或定序数据转化成定据数据,并运用高级统计技术进行处理。哪一种方法论策略更合适,应该根据面对的问题而定,而不取决于不变的方法论偏好。有些学者认为,研究的科学性只能来源于对国家和大型国际组织提供的数据所做的统计分析,从而得出解释多种现象的规律。另一些学者则认为,准确和深入的理解需要获得原始数据以及对当事人生活经历的细微理解。这两种观点都有自己的学术局限与限制。自然科学与人文学在现实的时间——不可逆性、推测性、非线性和非平衡性等特点上是有基本共识的。比较与国际政治经济学中大部分定量分析都普遍依赖一般线性模型,其实并不适合用来解释现实的许多重要部分。而另一方面,以案例为中心的定性分析往往忽视对非现实世界的系统质询,无论是通过反事实推理还是通过复杂性理论所提供的模拟方法。因为当代社会科学为我们提供了比用于比较与国际政治经济学中多得多的分析方法,那些存在于定量与定性分析支持者之间的方法论争论,特别是孰优孰劣的争论,好像变得无地自容了。

现代比较政治经济学领域崛起于 20 世纪 60 年代。最早的一批学者集中研究资本主义国家如何通过各种途径适应混合经济与社会福利国家所达成的政治妥协,而这种政治妥协则将西方左、右两派的政治极端势力推向资本主义政治的中心地带。20 世纪 40 和 50 年代的国家化政治、60 和 70 年代的统合主义政治、80 和 90 年代的新自由主义政治都游弋于这个中心的左右。上述每个时期都是重大变迁,每个时期都为当代资本主义的演变增加了一个特殊的制度线索。

同样重要的是,半个世纪以来的国际化趋势增加了横跨国界的各种经济和社会交流的密度。其实,在政治经济学的一些部分,国际世界已变成了全球的概念,对各种行为体的身份和利益都具有重要影响。在这个新的国际和全球背景里,崭新的资本主义与国家模式开始演化,特别在拉丁美洲、东亚、东南亚以及东欧地区,就连中东和非洲也出现了新模式的萌芽。令人始料不及的是,在比较与国际政治经济学领域的学术发展中,随着资本主义国家类型在现实中的增加,其分析类型反而变少了。对于研究中国高速发展和新型市场经济的学者来讲,为什么当代学术定式很难在新世纪成功解读中国市场经济的崭新特性是一个很好的问题。我希望新一代的中国学者将这个问题当做一种挑战,努力解释这个市场经济史上的伟大试验。

2007 年末
于康乃尔大学

只有管理者,而非自然、经济法,
或者政府,能够使资源变得有效。

——彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)

《动荡时代的管理》(*Managing in Turbulent Times*)

献给 威廉·洛克伍德

(William W. Lockwood, 1906—1978)

是他开创了本项研究

前 言

政府与国民经济活动之间的关系,可能是政治经济学研究当中最悠久、最基本的问题。这种关系在成对的概念中得以反映,近代所有政治分析的中心课题就是深入研究这些成对的概念:自由贸易对重商主义、社会主义对资本主义、自由放任经济对国家导向经济、国营经济部门对民营经济部门,最后是主张小政府以维护个人自由对倡导大政府以保障社会平等。对这个中心课题进行讨论的过程中,不管是作为一个实例还是作为一种模式,日本都占有显要位置。第二次世界大战之后日本经济的空前增长,使日本成为资本主义世界范围内生产高度发展的第二经济大国,也是目前国家导向型市场经济制度无与伦比的突出范例,对于其他许多工业发展中国家或发达国家来说,日本已经完全或部分地成为一个样板。

日本政府的经济部门,特别是声名显赫、在国民经济中起导向作用的通商产业省(以下简称通产省[MITI],即 Ministry of International Trade and Industry)是本书的论述焦点。虽然影响国民经济的重要部门并非仅有通产省,总的来说,国家在国民经济也并不扮演主要角色,但作者还是想恰如其分地透析这个政府部门的重要性。如果不提通产省的功绩,日本经济增长的速度、方式和成果就难以理解。长期以来,国家与企业之间的合作被认为是日本经济制度的明显特征,但长久以来,国家在这个合作中扮演的角色不是被指责为过分突出,就是被贬低为只起辅助作用,可以说,还没有任何人客观分析过这个政府部门的作

用问题,填补这个空白就是本书的目的。

在近代日本的政治史和经济史中,通产省的历史占中心位置。然而,同样重要的是,提倡共产主义类型的统制经济的鼓吹者与提倡西方类型的混合市场经济的倡导者之间,持续进行辩论的题目就是日本政府这个经济行政部门的施政方式和成就的优势和缺陷。相形之下,由国家掌握一切的统制经济普遍的缺陷是错误地配置资源,束缚个人积极性。实行这种体制的国家,为了能够运行这种体制,必须对国民经济活动进行严格规划。实行混合市场经济体制的国家,要想将体现全民利益的经济计划安排到市场体制之中,就得竭力寻找解决矛盾的途径,以避免染上严重的“英国病”(即与工业化大规模生产伴生的工人怠工),或不被美国型法制网络困扰。当然,日本人也并不掌握解决这类矛盾的所有答案。但在20世纪晚期,解决任何一个重大经济矛盾(如能源供应、环境保护、技术革新等)时,都少不了要求政府扩大职能,在这种情况下,日本政府制定的国家经济发展计划和实施计划的步骤特别具有启发作用。至少外国观察家可从中认识到,日本不是没有付出任何代价就取得了经济成就。

日本是一个较晚开发的特殊模式,不同于西方市场经济国家、共产主义集权国家或第二次世界大战之后的新兴国家。最明显的差别是,在日本,民营部门分担了国家的经济职能。政府和民营企业共同改善了处理经济问题的种种方式方法,使市场发挥实现国家经济目标的作用。日本的这种模式历来都是政府扶持国民经济发展最成功的实例。在东亚新兴工业化国家和地区例如韩国、中国台湾地区,以及新加坡和南亚、东南亚其他国家今天正重复出现这种模式。作为产业革命的直接受益者,日本模式有其无可否认的优势。

本书循历史进程进行研究,其理由将在第一章阐明。1925到1975年是被定为研究的时限,这是因为实施产业政策的政府部门建立于
viii 1925年,而且产业政策的主要问题和对这些问题进行的辩论先后出现在这段时期,同时这段时期也能表明战前和战后,这个政府部门在人

事、组织方面的直接连续性。作为这段历史的开场白,本书前两章把针对产业政策本身产生的争议、针对文职官员把持日本政府产生的争议作为阐述重点。在最后一章,作者简要总结全书提出的一些主要课题,并试图从中勾画出日本政治经济的模式。

在这段历史的分析中,我还想展示一些日本政府的语言——概念、委婉语、标语。对日语的标注性回顾,对那些不懂日语的人而言可能是烦人的。如果确是如此,我很抱歉,但必须明确一点,即所有的政府语言都是委婉的、不明说的;懂得日语的日本学生都想确切地知道我所翻译的内容,因为在日本很多法律和组织的名称都会以多种方式翻译成英语。在日本,个人以日本方式命名,姓氏则跟在名字的后面。附表 A 中列出了 1925 年到 1975 年,通产省所有内阁、大臣、次官的名字。在辨别本书中众多日本人的名字时,有些读者可能还有困难。Nakamura, Nagamura, Nakayama, and Nagayama, 这些名字写成日语时是完全不同的,但在英语中它们很容易混淆。对此我不会道歉。大量关于政府和国家政策的研究,读起来都像纸上谈兵,与实际情况挨不上边。这本书部分上着眼于这段时期的在职官员和他们常用的名字。

研究和写作过程中,许多个人和团体都为作者提供了帮助。在日本,作者得感谢东京都立大学的升味准之辅和赤木须留喜两位教授,他们为作者罗列了有关参考资料的书目,并与作者就本书的专题进行过广泛的讨论,还指出哪些题目是主要的,哪些是次要的。通产省的横川浩于 1978—1979 年在伯克利(Berkeley)加利福尼亚大学从事研究工作,他对我指导的日本政治研究班作了许多重要贡献。大学的东亚图书馆的汤谷英次先生和东京都目黑区村田书店的村田司郎先生,在收集通产省历史的零散的资料方面,给了作者非常宝贵的帮助,该大学东亚研究所日本问题研究中心(The Center for Japanese Studies of the Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley)为作者的这个专题研究提供了经费和去日本的旅费。自从 1972 年开展这个专题研究之后,作者在大学得到过许多研究生的帮助,包括藤本

(Fujimoto Tetsuya)、安田(Yasuda Ryūji)、川本(Kawamoto Chizuko)、后藤田(Gotoda Teruo)、三云(Mikumō Akiko)、松本(Matsumoto Yoko),以及张大中(Chang Dal-joong)诸先生。作者还得感谢波林·福克斯(Pauline D. Fox),她为本人选摘《洛杉矶时报》达八年之久。

最值得作者感谢的是希拉凯·约翰逊(Sheila K. Johnson),她为作者这部著作原稿进行了卓越的编辑,并承担了书稿全部的打字工作。

尽管作者在本书的写作过程中得到了各方面的大力帮助,作者对日本通产省和昭和年代分析中罗列的事实和运用的观点依然文责自负。

伯克利(Berkeley)

1980年12月

查默斯·约翰逊

目 录

前言	1
附表	1
第一章 日本的“奇迹”	1
第二章 经济官员	37
第三章 产业政策的出现	91
第四章 经济参谋本部	127
第五章 从军需省到通产省	173
第六章 高速增长体制	217
第七章 行政指导	267
第八章 国际化	305
第九章 日本模式?	341
译后记	361

附表

表 1	日本采掘业和制造业生产指数(1926—1978)	3
表 2	日本选民数量的变化(1890—1969)	41
表 3	1975 年和 1976 年各大学通过高等公务员考试人数	63
表 4	1975 届和 1976 届东大法学院毕业生工作去向	66
表 5	各届人员晋升的相对速度(截止 1975 年 12 月 1 日)	69
表 6	通产省次官与他们退休后的职务(截止 1978 年)	79
表 7	物价波动情况(1914 年 7 月—1920 年 3 月)	100
表 8	世界经济危机指数(1930—1935)	131
表 9	内阁企划院领导人 (1937 年 10 月 23 日—1943 年 10 月 31 日)	152
表 10	日本 10 大采掘业和制造业公司(1929—1972)	174
表 11	经济安定本部历任长官 (1946 年 8 月—1952 年 8 月)	199
表 12	政府价格补贴和补偿支出(1940—1952)	201
表 13	经济活动指数(1949 年和 1950 年)	205
表 14	日本银行总裁(1945—1975)	220
表 15	产业资本来源(1953—1961)	232
表 16	日本的经济周期(1950—1974)	240
表 17	经济企划厅计划(1955—1960)	253
表 18	增长率(1955—1965)	260

第一章 日本的“奇迹”

日本人普遍认为，“奇迹”是在1962年才首次出现。1962年的9月1日和8日的两期伦敦《经济学家》杂志，刊出了一篇由两个部分组成的长篇文章——《正视日本》(*Consider Japan*)。这篇论文后来以书的形式问世，并迅速易名为《惊人的日本》(*Amazing Japan*)，译成日文出版于东京。直到此时，大多数日本人还不相信他们达到的经济增长率（这是日本历史上史无前例的），日本的学者和经济专家就此写出警示性文章，认为当时的经济繁荣可能不会持久，经济衰退即将来临，指出政府政策的不合理性。^①然而，日本人的着眼点，是政府不负责任的财政预算、“超额信贷”和过分膨胀的国内需求等不正常因素，《经济学家》杂志着眼的却是需求的扩张、生产率的提高、劳资关系的相对融洽以及很高的储蓄率。日本国内外对战后日本经济情况的赞扬和对“奇迹”产生原因的探索由此开始了。

首先，要提到一些奇迹自身的现象。表1列举从1925到1975年本书研究整个期间的工业生产的各项指数，以1975年的100作为基数。这个表显示了几个有趣的情况。奇迹实际上只是从1962年才开始，当时的生产数量不过是1975年的三分之一。日本惊人的经济力量有一半是在1966年以后才完全显示出来的。这个表也清楚地表明了1954、

^① 日本最杰出的经济学家之一，Shinohara Miyohai，随后承认，他并非经常理解或者赞同政府的政策，但是他却承认，在事后他曾经改变过想法。参见 Shinohara. 有关伦敦的《经济学家》(*Economists*)一书的影响，参见 Arisawa, 1976, p. 371.

1965 以及 1974 年的几次经济“萧条”，这几次“萧条”促使日本政府采取新的、甚至更有创造性的经济措施。这个表还证明了日本经济具有从这些年代的经济逆境中恢复，甚至更强大的能力。这个表也反映了经济部门结构的调整：由于煤炭的重要性让位于石油而带来的矿业衰落；经济重点由纺织业转向机械制造业和金属制品业，即日本人所说的重工业化和化学工业化的转移。

如果采用稍微不同的基数，譬如，设 1951—1953 年的基数为 100，那么 1934—1936 年间国民生产总值指数就是 90，1961—1963 年为 248，1971—1973 年为 664；1934—1936 年间制造业生产指数为 87，1961—1963 年为 400，1971—1973 年为 1,350。1946 到 1976 年整个战后期间，日本经济增长了 55 倍。^① 在研究接近尾声时，日本以 0.3% 的世界面积，供养了 3% 的世界人口，但其生产总值却占了世界 10% 左右。无论是否将此成就称为“奇迹”，它肯定是一个值得探究的发展现象。

在我之前，许多学者已在这片海域进行了探索。概观其探索成果是我的研究和观点的必要基础。“奇迹”一词的频繁使用向人们启示，在短期有利条件一个接着一个消失的情况下，日本经济一次又一次复兴，其中必有奥秘。要解释经济增长的原因，并非易事。其实，“奇迹”一词不能仅仅用来概括始于 1955 年的经济高速增长。早在 1937 年，年轻的有泽广巳 (Arisawa Hiromi) 教授 (1896 年生，在战后二三十位产业政策主要制订人的任何名单上都少不了他的名字) 就用“日本的奇迹”描述日本工业产值自 1931 年到 1934 年 81.5% 的增长。^② 今天，奇迹发生的原因已经明确：它是当时大藏大臣高桥是清 (Takahashi Korekiyo) 执行通货再膨胀的赤字财政政策的结果。1936 年 2 月 26 日上午，由于试图终止这个由他发起的政策，高桥是清遭到主张经济扩张的

^① William W. Lockwood, “Economic Developments and Issues”, in Passin, p. 89; Uchino Tatsurō, *Japan's Postwar Economic Policies* (Tokyo: Ministry of Foreign Affairs, 1976), p. 6.

^② Arisawa, 1937, p. 4.

表 1 日本采掘业和制造业生产指数(1926—1978)

(1975=100)

年份	全部产业	公用事业	采掘和制造业	采掘业	全部制造业	钢铁业	有色金属业	金属制品业	机械业	陶瓷及水泥业	化工业	石油及煤炭制品业	纸浆及制造业	纺织业	木材及木材制品业	食品业
1926		2.5		54.5		1.5	4.0				1.5	0.7	4.9	17.4		
1927		2.8		59.7		1.7	4.1				1.7	0.8	5.3	18.8		
1928		3.3		62.0		2.0	4.6				1.8	1.0	5.8	18.1		
1929		3.6		63.2		2.2	4.6				2.2	1.0	6.4	18.9		
1930	5.5	3.9	5.8	62.0	5.3	2.1	4.8		1.4	8.4	2.5	1.0	5.5	21.8	15.8	21.0
1931	5.0	4.0	5.2	58.8	4.7	1.8	4.4		1.1	8.5	2.6	1.1	5.3	23.0	15.2	19.0
1932	5.3	4.3	5.5	60.0	5.0	2.3	4.9		1.0	9.2	3.2	1.2	5.3	24.9	16.0	20.8
1933	6.4	4.9	6.7	68.6	6.1	3.1	5.7		1.4	10.3	3.7	1.4	5.8	28.6	18.8	22.3
1934	6.9	5.3	7.2	75.1	6.5	3.7	5.6		1.4	10.0	4.3	1.7	5.4	31.5	24.0	22.5
1935	7.3	6.0	7.6	81.0	6.9	4.4	6.7		1.4	11.6	5.2	1.8	5.9	33.4	26.4	22.5
1936	8.2	6.5	8.6	89.6	7.8	4.9	7.4		1.7	12.0	6.2	2.1	7.0	35.8	27.6	23.0
1937	9.6	7.1	10.0	97.5	9.2	5.7	8.7		2.3	12.7	7.1	2.5	8.0	40.8	27.9	25.2
1938	9.9	7.7	10.3	103.8	9.4	6.5	9.1		2.5	13.5	8.1	2.7	7.2	33.6	27.5	25.5
1939	10.9	8.1	11.4	108.8	10.5	7.2	10.3		3.1	14.2	8.6	3.2	8.3	33.6	32.2	26.1
1940	11.4	8.3	12.0	116.7	11.0	7.3	10.1		3.8	14.7	8.5	3.4	8.3	30.4	26.8	22.7
1941	11.8	9.1	12.4	117.1	11.3	7.5	9.6		4.4	13.1	8.5	4.0	8.5	24.6	33.5	19.7
1942	11.5	9.1	12.0	114.4	11.0	7.9	10.9		4.5	10.8	7.1	4.0	6.7	19.5	31.7	17.5

续表

年份	全部产业	公用事业	采掘和制造业	采掘业	全部制造业	钢铁业	有色金属业	金属制品业	机械业	陶瓷及水泥业	化学工业	石油及煤炭制品业	纸浆及造纸业	纺织业	木材及木材制品业	食品业
1943	11.7	9.2	12.1	115.5	11.1	8.9	13.3		5.0	9.6	6.1	4.0	5.7	12.7	28.0	14.5
1944	11.9	9.0	12.4	105.1	11.4	8.3	14.7		5.8	7.5	5.7	3.2	3.3	6.8	24.8	11.9
1945	5.2	5.4	5.3	55.5	4.8	2.9	5.5		2.5	2.9	2.3	0.9	1.6	2.6	14.8	7.9
1946	2.3	6.9	2.2	40.9	1.8	1.0	2.9		0.8	3.1	1.4	0.4	1.7	4.3	22.7	7.0
1947	2.9	7.8	2.7	54.0	2.3	1.3	4.0		0.9	3.8	1.9	0.5	2.4	5.8	29.9	6.3
1948	3.8	8.5	3.6	66.2	3.0	2.1	5.5		1.4	5.8	2.5	0.8	3.5	6.6	34.7	7.7
1949	4.8	9.6	4.6	75.7	4.0	3.7	6.3		1.7	7.6	3.5	0.9	4.9	8.9	34.8	11.7
1950	5.9	10.3	5.7	80.0	5.1	5.1	7.3		1.8	9.0	4.7	1.7	6.7	12.6	36.5	13.1
1951	8.0	11.0	7.8	91.4	7.1	6.9	8.8		2.9	12.5	6.3	2.8	9.1	17.9	54.7	16.8
1952	8.6	11.9	8.4	94.4	7.7	7.1	9.3		3.0	13.0	6.9	3.6	10.4	20.3	58.2	17.2
1953	10.4	12.7	10.2	101.2	9.5	8.4	9.9		3.8	15.4	8.6	4.6	13.3	24.4	55.7	26.3
1954	11.2	13.5	11.1	97.5	10.4	8.8	11.5		4.3	17.5	9.8	5.4	14.5	26.5	54.6	28.5
1955	12.1	14.5	11.9	98.0	11.3	9.8	12.2		4.3	17.7	11.3	6.2	16.6	29.6	54.4	30.3
1956	14.9	16.7	14.6	108.3	13.9	12.0	14.7		6.2	21.5	13.6	8.0	19.2	35.2	60.8	32.0
1957	17.3	18.6	17.3	119.3	16.5	13.6	16.4		8.7	25.3	16.0	9.6	21.7	38.9	64.1	30.7
1958	17.4	19.7	17.3	115.7	16.6	12.8	16.0	15.6	9.3	23.9	16.0	10.0	21.3	34.8	61.8	35.6
1959	20.9	22.6	20.8	114.6	20.1	17.0	21.0	19.2	12.0	28.3	18.5	12.4	27.9	40.6	65.9	37.7
1960	26.0	26.5	25.9	125.2	25.3	22.4	27.8	24.4	16.5	25.7	22.3	15.8	33.6	47.9	73.2	39.9
1961	31.0	30.8	31.0	134.0	30.4	28.3	33.3	28.8	21.4	41.5	25.5	19.0	40.5	51.7	77.5	43.1

续表

年份	全部产业	公用事业	采掘和制造业	采掘业	全部制造业	钢铁业	有色金属业	金属制品业	机械业	陶瓷及水泥业	化工工业	石油及煤炭制品业	纸浆及制造业		纺织业		木材及食品业	
													纸浆	制造业	纺织业	食品业		
1962	33.5	32.9	33.6	137.0	32.9	28.3	32.5	30.3	24.0	45.3	29.2	21.4	43.4	54.5	79.3	46.6		
1963	37.3	36.0	37.4	135.9	36.7	31.9	37.2	34.0	26.5	48.1	32.2	25.6	48.0	58.6	83.8	57.8		
1964	43.2	40.6	43.3	137.1	42.6	39.7	45.6	39.6	32.3	55.5	36.6	30.3	54.5	64.8	88.9	62.7		
1965	44.9	43.3	44.9	135.2	44.3	40.8	45.3	40.5	32.8	57.1	40.1	34.8	55.7	69.4	90.0	66.7		
1966	50.7	47.6	50.8	143.1	50.2	47.2	51.0	48.0	38.1	62.2	45.3	40.0	62.5	76.4	95.4	73.1		
1967	60.5	54.0	60.7	141.0	60.2	61.1	61.6	58.6	49.6	72.8	53.0	48.1	69.6	83.3	102.5	76.8		
1968	69.7	59.6	70.1	142.1	69.6	68.4	74.3	71.0	61.5	81.4	62.6	56.9	76.9	88.4	107.0	78.7		
1969	80.7	67.0	81.3	142.9	80.9	82.6	86.6	84.0	74.8	90.3	73.7	67.9	86.6	97.0	113.9	83.6		
1970	91.8	75.9	92.5	139.2	92.2	94.2	93.8	96.9	87.7	101.0	86.8	79.8	98.2	105.2	118.7	89.9		
1971	94.3	80.6	94.9	131.6	94.6	91.2	95.7	100.1	89.8	102.6	91.6	87.4	100.6	109.4	117.1	92.6		
1972	101.1	87.4	101.8	121.9	101.6	98.7	108.4	111.0	87.3	109.5	97.2	91.5	106.7	110.8	120.7	97.8		
1973	116.2	97.4	117.0	112.8	117.0	118.8	128.6	133.4	117.4	126.5	110.2	106.6	119.3	118.5	122.1	98.6		
1974	111.7	97.3	112.3	105.8	112.4	116.9	112.6	123.0	116.2	117.0	109.9	104.4	113.7	106.1	109.1	97.5		
1975	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
1976	111.0	108.5	111.1	100.0	111.2	109.5	119.3	116.8	113.7	110.4	111.5	102.7	113.3	108.4	106.8	101.1		
1977	115.6	113.7	115.7	103.1	115.7	108.1	125.0	124.9	121.3	115.2	117.2	104.7	115.3	106.7	104.4	104.6		
1978	122.7	119.9	122.8	105.9	123.0	110.1	135.0	134.9	131.5	121.0	131.0	104.0	120.8	107.7	107.0	106.1		

资料来源：每日新闻社，《昭和史辞典》，1980年，第457页。

少壮派军官的刺杀,时年 81 岁。

然而,对于学者们来说,这个早期出现的“奇迹”仍然令人感觉困惑。查理·金德尔伯格(Charles Kindleberger)认为,“早在 1932 年凯恩斯理论尚未问世时,日本就出现凯恩斯政策”的确是一个“谜”。^① 有些日本人并没有因为这个“谜”而感到过分困惑,他们干脆就把高桥是清称为“日本的凯恩斯”。^② 作者认为,这种说法并不妥当。事实上,日本 20 世纪 30 年代对国家的干预要多于凯恩斯主义,有泽和他政府里的同事们在成长阶段所学到经济知识,完全不同于今天西方所谓的主流派财政政策。

- 6 金德尔伯格的不解之“谜”确实引起了经济对照派的注意。他们是现代研究日本经济“奇迹”的一大流派。他们用西方的(主要是英美的)概念、经济问题和经济行为标准对照研究日本的经济成就。各国出现的这一派别的研究成果无论有何价值,我们都毋须多论。反正这类成果与其说是对日本经济奇迹产生的原因的解釋(虽有可能从中概括出几条日本特有的政治经济学原理),不如说是对照日本的成就,找出本国的差距,或是就日本经济的高速增长对世界各国可能产生的影响敲几下警钟而已。本章开头提到的 1962 年《经济学家》杂志的那篇简练精彩的论文,甚至完全可以改一下标题,称为《看看日本的情况,想想英国的去向》(*Consider Britain in Light of What the Japanese Are Doing*),因为这个标题才真正表达了该文的主旨。继那篇论文之后出现了 1967 年拉尔夫·休因斯(Ralph Hewins)的《日本奇迹人物》(*The Japanese Miracle Men*)、1969 年皮塔·斯顿(P. B. Stone)的《日本的大飞跃:一个经济奇迹纪实》(*Japan Surges Ahead: The Story of an Economic Miracle*)、1970 年罗伯特·吉兰(Robert Guillain)的《日本的挑战》(*The Japanese Challenge*)、赫尔曼·卡恩(Herman Kahn)的

① Kindleberger, p. 17.

② 参见 Gotó.

《崛起的日本超级大国》(*The Emerging Japanese Superstate*)和1972年霍坎·赫德伯格(Hakan Hedberg)的《日本的复仇》(*Japan's Revenge*)等。1979年埃兹拉·福格尔(Ezra Vogel)的《出类拔萃的日本:给美国人的触动》(*Japan as Number One: Lessons for Americans*)可能是此类著作中最出色的一本。这本书明确地提出忠告:当务之急是明确美国可以从日本学到什么,而不是分析日本经济非凡增长的原因。上述的早期著作主张日本以外的国家或地区效仿、采取日本的这种制度,我无意附和。我进行研究的目的是向读者充分展示日本经济领域里一些主要制度的经纬及其复杂性,以便使有意效仿这些制度的人清楚,若按照日本制度行事,他们将遭到的那些预期的、意料外的、甚至不理想的结果。

完全不同于前者的、第二种对日本奇迹的解释,来自社会经济派,或我所称的“奇迹研究”中的“非政治”派。这个范围广泛的学派包括四种相互重叠的分析类型,尽管很少以独立方式出现,但是根据研究目的的不同,仍可明确地区别它们。四种类型包括:一般由人文学者,特别是人类学家支持的“国民性——基本价值观——共识”型分析;主要由经济学家倡导的“未曾发生奇迹”型分析;由研究劳资关系、储蓄率、公司管理、银行制度、福利制度、综合商社及现代日本其他制度、机构的学者所倡导的“独特的经济组织”型分析;最后是各种形式的“搭便车”的分析类型,这个类型强调那些促进战后日本经济高速增长的实际但短暂的有利条件。在评价这些分析类型之前,我要说,在一定程度上,我同意所有这些类型的分析。我的兴趣既不是否定这些分析所揭示的事实,也不是质疑这些分析与日本经济奇迹的关联,而是指出诸多分析应还原为基本的分析,特别是分析国家政策的影响。应采用不同以往的标准衡量这些类型的分析,加大政府及其产业政策的衡量比重。

国民性理论认为,经济奇迹之所以出现是因为日本人具有使之相互合作的独特文化能力。这种合作能力体现在很多方面——与其他种族复杂的国家相比,日本的犯罪率低;个人服从集体;强烈的集体忠诚

感和爱国热忱；最重要的是，经济领域的出色表现。著名的日本人的“共识”，据说是日本文化对日本经济生活最重要的贡献，这种共识即政府、执政党、产业界首领和广大人民，对社会整体的首要经济目标，以及达到这些目标采用的手段的意见是一致的。一些用以指涉这种文化能力的词语应运而生：“一贯的共识”^①、“自发集体主义”^②、“天生集体主义”^③、“没有蜘蛛的蜘蛛网”^④以及“股份公司日本”^⑤。

对该理论我的基本态度是，它带有过分的结论性色彩，以致会阻断而非推进严谨的研究。共识和集体主义对日本的经济增长是起了重要作用，但与其说他们源于日本人固有的基本价值观，不如说它们是由鲁思·本尼迪克特(Ruth Benedict)曾界定的日本的“客观情势”决定的。客观情势包括经济发展起步晚，资源匮乏，国际贸易需求，支付平衡的制约等等。^⑥把“善于合作”看做日本人的文化特性会使人们不再质问：日本人为什么“善于合作”？（事实上，此研究进行的一半时间里，日本人并未讲求合作。）同时这个论断也使人们忽视：日本人的合作也许是、有时确实是日本政府和其他机构刻意策动的。战前的日本利用政府机构使社会矛盾“私人化”而非“社会化”，戴维·泰特斯(David Titus)对这一问题的研究，是看待“共识”问题的崭新视角。^⑦

书中以后提到的很多实例可以证明，政府如何有意识地引导了企业间的合作，而且取得了比太平洋战争时期更明显的效果。诚然，日本人的基本价值观可能确实不同于西方世界，但这有待研究而非假定；而且

① Richard Halloran, *Japan: Images and Realities* (New York: Knopf, 1970), p. 72.

② Hadley, p. 87.

③ *Consider Japan*, p. 16.

④ Haitani, p. 181.

⑤ Kaplan, p. 14.

⑥ Ruth Benedict, *The Chrysanthemum and the Sword* (Boston: Houghton Mifflin, 1946), p. 316.

⑦ Titus, p. 312.

只有在特定情况下才能用基本价值观对社会行为进行解释：即它只适用于那些以经济的方式无法解释的社会行为。事实上，用文化特性解释日本经济奇迹，多年前更为流行，那时，只有日本出现了奇迹。现在，韩国、中国台湾地区、香港地区和新加坡，甚至一些非东亚国家或地区也发生、发展着这种奇迹，基于文化的解释已基本丧失了原有的魅力。^①

“未曾发生奇迹”型分析的典型理论，并非真的认为日本经济没发生什么成就，而是这些成就算不上奇迹，它们只是市场力量发挥作用的正常成果。这类理论出自对日本经济增长的专业经济分析。从西方正统经济理论的角度考虑，这类理论一般是无懈可击的；但是，他们往往也呈现出这样的延伸理论：即他们作者曾经没有研究过的与公私合作相关的问题，而又拼命不想研究同类问题。休·帕特里克(Hugh Patrick)申言，“我所属的学派认为，借助完全自由的商品和劳务市场所提供的机会，个体和私营企业做出了巨大努力，这是日本经济取得成就的主要原因。虽然政府对国民经济起了扶持、导向作用，也确实为经济增长创造了条件，它的作用常常被夸大了”。^②但他又承认，“令人困惑不解的是，在对日本战后经济成就，特别在对劳动力和资本总投入的增长及二者更有效的配置方面，进行宏观分析时，40%以上的产品增长和50%的劳动生产率的提高无法找到原因”。^③如果可以表明，政府的产业政策在某些战略性行业的投资率方面起了积极作用，比如为石化工业和汽车工业提高产量和拓展市场，那我们就可以说，政府的作用并没有夸大。我相信，这是可以加以证明的，本书后面将予以证明。

许多日本人都不会同意休·帕特里克的观点：在日本的经济增长上，政府的作用只是提供了外界环境。通产省前次官佐桥资(Sahashi Shigeru)认为，政府对国民经济负有全局责任，他指出“认为政府要做

① 参见 Chen.

② Hugh Patrick, “The Future of the Japanese Economy: Output and Labor Productivity”, *The Journal of Japanese Studies*, 3(1977年夏天): p. 239.

③ *Ibid.*, p. 225.

- 9 的事只是给各行业提供有利环境,无须提供指导的想法,是极端以自我为中心的企业主观点”。^① 此观点在各行业或者企业对政府要他们去做的事(战后政治生活中最敏感的一些事件)感到反感时,尚有市场。但是这些事件不会经常发生,所以这种观点在过去和现在都未成为常规。

从纯经济角度讨论日本经济奇迹,问题似乎出在假设阶段而不是分析阶段。比如,该讨论假定,日本的发展型国家和美国的监管型国家是一回事。菲利普·特雷齐斯(Philip Trezise)认为,“日本政治与西方国家相比本质上没什么不同”。^② 其实,不同的方面很多,其中之一就是国家财政预算过程。在日本,正常的情况是,预算在批准之前就得到拨款。“1955年以后,国会一直没修改过政府提出的预算,除了1972年,由于政府违反规程和在野党的团结一致,使国防支出预算略有减少”;显然国会未经审查就批准了政府预算。^③

美日之间另一个不同的方面在于银行制度。战前,日本所有公司的自有资本率是66%左右,这比得上目前美国的52%,而迟至1972年,这个比率下降到16%左右,整个战后时期都基本如此。日本的大企业通过向城市银行贷款取得资金,城市银行由于超额借债,又对日本央行的信用担保极为依赖,而日本央行经过1950年的奋力挣扎之后,实际上又沦为了受大藏省操控的工具。所以政府与大企业,特别是战略性工业大企业的命运便直接、紧密地联系在一起。这种企业和政府的关系在形式上和法律上显得远远超过其他市场经济国家内的同类关系。1974年通产省公开引入“计划导向的市场经济制度”这个概念时,不仅是为自己进行宣传,而且是对它先前20年(经过尝试和错误,他们花费了20年使这个制度趋向完

① Sahashi, 1972, p. 190.

② Philip H. Trezise, “Politics, Government, and Economic Growth in Japan”, in Patrick and Rosovsky, p. 782.

③ Campbell, pp. 2, 200. 国会对预算的微调也在1977年和1978年同样出现,其时,正值自民党在国会中占有微弱多数席位的时期。

善)的所作所为进行的命名和总结。^① 计划导向的市场经济制度必然包含一些与“其他民主制度”不同的特征,其中之一就是对于经济奇迹本身的关切和扶持。

“未曾发生奇迹”学派的研究者认为,日本的经济增长确是事实,但这是资本、劳动力、资源和市场等条件,自由结合、相互作用的结果。日本人在探讨日本经济时不断创造和应用的一些概念——“产业结构”、“过度竞争”、“投资协调”和“公私合作”等,由于被这一学派认定违背经济逻辑、显得虚假而遭到排斥。最糟糕的是,从历史的角度来看,这个自毁长城的学派,以事先的假设(政府干预对日本经济奇迹的出现没有起到作用)为原则,来分析政府干预究竟有什么作用。如约翰·罗伯茨(John Roberts)所说,结果是,“尽管 60 年代日本‘奇迹’般地成为一流经济大国这一现象,被日本和外国学者浓墨重彩地描绘,但这个现象是怎样发生的、由谁引起的,却少有著作进行可靠解释”。^② 弥补这个空白正是本书的目的。

10

第三类比较流行的对日本奇迹的分析,是目前为止我所归纳的四个类型中最重要的一个,也是在日本国内外讨论得最深入的类型,它强调日本独特的经济制度的作用。简单地说,他们认为终身雇佣制、工资年薪制和企业工会制,(这些是战后日本雇主们习惯上所说的“三大法宝”)是日本获得特殊经济优势的原因。^③ 比如通产省的天谷直弘(Amaya Naohiro):他把这三种制度称为日本的家庭式经济制度的精髓。通产省前次官在 1970 年,向经济合作与发展组织的产业委员会所作的报告中,指出了帮助日本获得高速增长的各种“基本的日本现象”,

① Industrial Structure Council, *Japan's Industrial Structure: A Long Range Vision* (Tokyo: JETRO, 1975), p. 9.

② Roberts, p. 439.

③ 有关 Three Sacred Treasures, 参见 Shimada Haruo, “The Japanese Employment System”, *Japanese Industrial Relations*, 系列 6 (Tokyo: Japan Institute of Labor, 1980), p. 8. 有关背景和参考书目, 参见 *Organization for Economic Cooperation and Development*, 1977a.

这些现象依然指的是那“三件法宝”。^① 该分析类型认为,由于这些独特的制度,日本才有了更多的劳动投入,没有因为罢工而丧失较多的工作日,更容易地进行各种革新,有更好的质量管理,以及与国际竞争者相比一般能更快、更多地生产热门新产品。

这个理论无疑是正确的,但至今还没被清晰地阐述过,充其量是简单化的阐述。需要指出以下几点:第一,“三大法宝”并不仅仅是上文提到的“独特制度”,它们也不是最神圣的。法宝中还包括个人储蓄制度、分配制度、官员从政府高层机关退休后进入私营企业担任领导职务的“空降”制度、通过同行业企业之间联合形成的产业集团垄断性组织、“产业双重结构”制度(Clark 往往用“产业等级[industrial gradation]”这样的术语来界定这个制度^②),以及这个制度产生的转包制度、税收制度、股东低程度干预企业的制度、彻底的公营公司以及所有制度中最重要由政府控制的金融机构,特别是日本开发银行(JDB)以及“第二位重要”的提供财政、借贷拨款的财政制度。^③

本书没有必要对上述制度一一阐述,因为即使是研究日本问题的新手也十分熟悉上述大多数制度。另外一些制度则构成了政府影响和指导国民经济的基本手段,因此本书将在后面详细分析。所需强调的是,这些制度构成一个系统:它不是任何个人或机构设计的,而是日本发展较晚及政府促进增长政策产生的长年累月的特定或非预期结果。若被看做一个系统,它们则构成了推动日本的高速经济增长的体制,天谷直弘比喻这个体系是“国民生产总值发动机”;但若被孤立地看待,它们甚至根本不合情理。^④ 对于独特体制的理论解释,人们必要的保留态度是:这个理论的深度远远不够,因此只能用以解释奇迹的局部现象。

^① Amaya, p. 18; Organization for Economic Cooperation and Development, 1972, p. 14.

^② Clark, p. 64.

^③ 有关公营公司和财政投资和借贷计划的论述,参见 Johnson, 1978.

^④ Amaya, p. 20.

举例来说,由于觉察到世界性的日本奇迹,有些美国的企业管理教授建议美国企业家尝试一件或所有三件日本的“三大法宝”。在适当调整的情况下,有时日本的实践可以在其他地区顺利推行。^①然而,如果没有日本体系中其他制度的支撑,一个美国企业家若真想实行“终身”雇佣制,那他很快就会沦入破产境地。尤其是,“终身”雇佣制在日本并不是真正的终身,而只是到55或近60岁。尽管工资增长与工龄的增长同步,但职业保障却与工龄无关:企业衰退期,由于获取最高薪水,最长工龄的职工往往被最先解雇。“终身”雇佣制也不适用于“临时工”,他们可能一直以“临时”身份度过整个劳动生涯,而日本企业劳动力中临时工所占的比例远远超过任何美国工会所会容忍的数字。(例如20世纪60年代的丰田汽车公司,劳动力中临时工所占的比例是42%。)^②

即使这些问题可以解决,与日本雇主不同,在困难时期美国雇主没有可以压榨的大批企业中介和小转包商。富冈隆夫把这些转包商称为日本经济循环中的“缓冲器”——当大公司无法承受劳动力固定成本的负担时,小公司就会被动接受这种压力。^③另一方面,美国的受雇者没有日本那样广泛、重复的销售网;这个销售网可为失业时的受雇者提供帮助。特定的经济情况下,日本的销售网就像一块吸收大量失业者和半失业者的大海绵。1968年,日本的批发交易额远远超过了零售交易额,二者的比率为4.8:1(这正是日本中间商层次甚多的证明),而美国的这一比率却为1.3:1。^④难怪,尽管难以进入销售网的外国推销员抗议之声不绝于耳,但许多聪明的日本人并不想改变销售网,因为除了销售,这个网络还为社会发挥其他作用,特别是为社会减少了要提供失业

12

① 参见 e. g., Richard Tanner Johnson and William G. Ouchi, "Made in America (Under Japanese Management)", *Harvard Business Review*, Sept.-Oct. 1974, pp. 61—69; 以及 William McDonald Wallace, "The Secret Weapon of Japanese Business", *Columbia Journal of World Business*, Nov.-Dec. 1972, pp. 43—52.

② Allinson, p. 178.

③ Tomioka, pp. 15—16.

④ M. Y. Yoshino, p. 17.

保险金而必须承担的税务负担。

从经济增长的角度考虑,日本式的终身雇佣制提供许多有利条件:它强烈激励雇主全力或接近全力生产;它抑制横向组织的工会运动;还有,引用大川一司(Ohkawa)和罗索斯基(Rosovsky)的话,它提供给日本企业家这样的劳动者:即使是面临人力节约型技术革新和组织革新,也不予以反对的劳动者。^①但终身雇佣制在日本并非孤立存在,没有“独特制度”体系其他部分的配合,它就无法运行。

我要指出的这些特殊制度的第二个主要问题,涉及它们的历史渊源和它们如何保持发展。正是在这个方面,独特的社会经济制度理论有时会无形中与国民性理论混同,国民性理论认为,日本经济由日本的文化和国民性支撑。例如天谷,他认为“三大法宝”源于日本的家庭、村落和乡里等传统领域,又认为,今天法宝的因素都已融合、体现于日本的工业企业之中。^②必须说明的是,这是一种掩盖事实的宣传,从而使日本的特殊制度免受含有敌意的、通常来自国外的攻击。日本国内外学者的广泛研究表明,一切所谓的特殊制度实际上形成于20世纪,一般不

13 不早于第一次大战时期。

以“终身”雇佣制为例,它源于多个影响因素:第一,“一战”期间,抑制左翼社会主义改革运动的努力;第二,20世纪20年代,大批朝鲜和中国台湾地区劳工流入日本,促使本国工人不惜一切代价,争取职业保障;第三,战争期间,军火公司不得不采取必要的措施,保住优秀职工的工作,留住人才。日本社会经济组织问题的主要权威之一的多尔(R. P. Dore),将这方面的研究情况总结如下:“1900年时,日本的雇佣制度与英国的市场导向劳动力制度非常相似。上世纪头20年,有意识地改革使新的日本雇佣制度开始形成,在30年代使家庭式企业得到完善,在40年代后期改进此制度,以适应工会新的增长,从而产生了今天多尔所

① Ohkawa and Rosovsky, p. 220.

② Amaya, pp. 9—69.

谓的‘福利资本主义’。”^①

中村隆英(Nakamura)发现了战时统制时期一整套重要制度的起源,包括以银行为中心的产业集团和转包制度。战前尽管这个制度已经存在,但通过中小企业与大型机器制造厂的强制合并(将在第五章涉及的所谓“企业重整”运动),它在战时得到了大大的加强。^②

日本政府通过多种渠道影响这些特殊制度的结构。其中许多制度都是在30年代“产业合理化”运动中或太平洋战争期间,由政府直接建立的。政府在不直接建立新制度时,仍然认识到制度对实现自身目标的用处,进而采取措施进一步巩固原有制度。储蓄制度就是一个例子——日本具有和平时任何市场经济国家所能达到的最高家庭储蓄率(储蓄额与国民生产总值的百分比),如许多评论员所说这可能是由于日本人的节约天性。但也有许多强烈的外界压力因素促使日本人进行储蓄:相对薄弱的社会保障制度;半年才发放一次大额奖金的工薪制度;工资在工人未满60岁时就大幅度下降的退休制度;新住房及住房宅基的短缺和子女大学教育的额外费用,这两项都需巨额支出;欠发达的消费信贷体系;由政府经营的具有竞争性利率保障的邮政储金体系;缺乏高度发达的资本市场或个人储蓄的其他可替代途径;最后是对储金利息规定巨额的所得税免税额。政府完全意识到这些鼓励储蓄的因素,也意识到存入邮政储蓄体系的资金直接流入大藏省的资金账户,然后根据政府经济发展计划被再次投资。在储蓄制度的形成上,天生的节约习性也许确实起了作用,但政府的鼓励措施也大力推动了节约天性的发扬。

14

“搭便车”理论,是我们列举的诸理论中的第四种。该理论认为,日本是“二战”后与美国联盟的受益者,如果这个联盟没有促成日本经济的全部增长,那么它至少促进日本经济的部分增长。该理论认为,日本

^① R. P. Dore, “Industrial Relations in Japan and Elsewhere”, in Craig, p. 327.

^② Nakamura, 1974, pp. 165—167.

在三个方面“搭便车”：低额的防卫费用，主要出口市场的便捷进入和相对低廉的技术转让。

虽然日本确实不必把大量国民收入耗费在军备上，但这个因素不能对其经济增长率起到明显的作用。如果日本总投资率一直很低——例如和中国一样低——那么，国防需求就会起到阻滞经济的作用。但在日本经济高速增长时期，资本形成所占国民生产总值的比例超过30%，低额防卫费对经济增长的影响很小。韩国和中国台湾地区，追随日本的高额投资政策，并取得了同日本一样的、甚至更惊人的经济成就，这个例子说明：高昂的军费支出对其经济成就的影响很小或不存在。

商品出口问题更为重要，在“二战”后发展起来的开放性国际贸易体系中，日本获得了巨大的经济利益。日本政府领导人一再承认，关税贸易总协定、国际货币基金和1971年前固定的汇率（所有这些日本并未参与建立的体制）等因素对他们的积极作用。怀着悲观的情绪，根据以往的历史，通产省领导人认为，日本巨大的经济成就都出现在国际贸易相对开放的两个时期——从明治维新到“一战”、1945年到1970年——他们担心，1970年后的年代，贸易前景会像历史上1920—1945年的景象。^①

15 然而，我们讨论的重点是，日本经济的增长对国外市场的依赖不如对国内市场（按人口计算，是美国市场的一半）的依赖紧密。埃莉诺·哈德（Eleanor Hadley）指出，虽然60年代早期的日本经济是1934—1936年的三倍左右，但60年代早期的出口占国民生产总值的份额却只是30年代中期的2/3左右。^② 60年代后期，日本的出口只占国民生产总值的9.6%，相比之下加拿大的这个数字是19.8%。^③ 按照不

① 参见 Toda.

② Hadley, p. 393.

③ Kaplan, p. 3.

变价格计算,从1953年到1972年,与法国、德国、意大利、英国或经济合作与发展组织整个欧洲地区相比,日本国民生产总值中进出口的依赖一贯较小。在此期间,日本的出口约占国民生产总值11.3%,进口约占10.2%,而经济合作与发展组织欧洲地区的数字各为21.2%和20.9%。^①毫无疑问,作为一个人口众多,资源贫乏的国家,为了支付大量进口,日本必须出口。但出口并不是经济高速增长期间日本经济发展的主要因素。

1955年后20年,日本国内需求导致了它的经济增长。当然1995年前,这种内需就已存在,但随着1956年12月石桥政府的上台和池田勇人(Ikeda Hayato)重任大藏大臣,“积极财政”政策被推行。以口号“1000亿日元的减税就是1000亿日元资金”,作为1957年财政年度预算的基础,国内需求的闸门被池田勇人空前地打开了。^②1958年6月进入低谷的经济“极度”衰退时期,国际收支问题放慢了积极财政政策,但经济对政府的要求反应迅速,在“岩户繁荣”期间(1958年7月—1961年12月)便重新回升。在此期间,池田升任首相,而且推行了“收入倍增计划”。当时及以后的时期,不是出口贸易,而是民营公司的投资热潮成为了日本经济的动力,而这种投资热潮是由政府散布的经济前景长期看好的情绪鼓动起来的。

技术转让——“搭便车”理论的第三个方面——并非完全免费、不付代价。毋庸置疑,技术转让对日本经济的增长有决定性作用,而这些技术昔日所付之价与今日所值之价(如果不管价格多高能够买到的话)相比,的确微不足道。实际上日本为它的基础工业和高速增长工业引进了全部技术。大部分技术来自美国。把跨越太平洋和来自欧洲的专利权转让、技术和技能的进口,仅仅看做是占了便宜的“搭便车”是轻薄、误导性的观点。事实上,技术转让是问题的核心。

① Boltho, p. 140.

② Yasuhara, pp. 200—201.

- 16 技术进口是战后日本产业政策的中心组成部分之一，提到这一点就要谈到通产省和日本政府的功能问题。60年代后期到70年代，资本自由化之前，得不到通产省的批准，技术就不能进入日本；没有通产省的审核和对协议条文的频繁修改，合资企业就不能成立；没有通产省对专利权卖方施加压力，从而降低专利权费或作出利于整体日本产业的合同的修改，专利权就无法进口；进口国外技术的计划要被批准，需要通产省和所属各个审议会认定，进口时机已到，相关产业已被列入“发展项目”。

自1950年外国资本法(其后30年一直有效)制订时起，政府就主管技术的转让。政府做什么、如何做，就不单是“搭便车”的问题，而是极其复杂的公私交互作用，也就是当今所谓的“产业政策”问题。通产省就是负责制订和实施产业政策的主要政府机构。

现在讨论最后一个学派，也是我归属的学派。这一学派强调发展型国家(developmental state)在经济奇迹中的作用。虽然我要在本书主要讨论其作用问题，也要涉及发展型国家在创造成就过程中出现的失误，但需要首先澄清几个问题。导向、扶持型国家的含义是什么？这其实不难回答，但在英、美等国却不易回答，由于政治经济学的正统派和马列主义常年针锋相对的公开争辩，人们已经忘记或忽视了其他任何形式的发展型国家(除非是共产主义)。日本信奉的政治经济学与有时被称为“经济国家主义”或新“重商主义”的德国历史学派是一脉相承的。但确切地讲这个学派并不是以英语为母语的国家里经济思想的主流。因此，人们在研究日本时，总是把它视为主要经济形态的某类变种，不能按其本来面目进行研究。所以探讨任何发展型国家形态时，必须先廓清它的基本轮廓。

- 当前的争议点不是日本政府是否干预经济。所有国家都出于各种原因干预本国经济：有的为保卫国家安全，建立所谓“军事、工业联合体”，有的为保证工业安全，保护消费者权益，照顾弱势群体，促进市场公平交易，防止自由经济制度出现垄断和私人控制，在自然垄断中保障公
- 17

众权益,建立规模经济,防止过度竞争,保护和发展工业,分配重要资源,保护生态环境,保障就业等等。问题是政府怎样干预,出于什么目的干预。这才是20世纪政治问题中的一个关键,也是随着本世纪时间的推移,愈加尖锐的问题。正如日本银行界的行家路易·马尔肯(Louis Mulkern)曾说,“我认为,80年代大国最大的弱点在于,不能明确政府在国民经济中的角色”。^①20世纪后期,日本人对这种角色所下的具体定义和这个角色与经济奇迹之间的关系,既是“政治经济学”的主要组成部分,又是人们对这门学科重拾兴趣的首要原因。

在政治经济学领域里,西方特别偏爱和流行的二元思维更广泛、更明显地得到了运用。在现代,韦伯(Weber)通过对“市场经济”和“计划经济”概念的界定开始了二元思维实践。近年来的例子有达伦道夫(Dahrendorf)关于“市场引导”和“计划引导”的界定,多尔(Dore)“市场导向制度”和“政府导向制度”的界定,还有乔治·凯利(George Kelly)对“法治国家”和“人治国家”的界定。^②本书的后面我将使用其中许多概念。但首先必须指出的是,这些成对概念中的后者不属于苏联类型的中央管制经济。苏联的经济,建立在意识形态之上而非经济规律之上。对于苏联及其属国和模仿者而言,生产资料国有制、国家计划、官僚目标的确定,并不是促进经济发展的合理手段(即使它们曾经是);这些手段本身体现着基本价值观,即便经济生活中出现低效与无能现象也不能动摇、改变这些价值观念。按照上面引出的成对概念,日本经济属于“计划引导”类型,而中央管制经济却不是;实际上1925年以来的日本历史提供了许多实例说明中央管制经济为什么不属于“计划引导”类

① Louis Mulkern, “U. S. -Japan Trade Relations, Economic and Strategic Implications”, in Abegglen et al., pp. 26—27.

② Wolfgang J. Mommsen, *The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber* (New York: Harper Torchbooks, 1977), p. 64; Dahrendorf 1968, p. 219; Dore in Craig, p. 326; George Armstrong Kelly, “Who Needs a Theory of Citizenship?” *Daedalus*, Fall 1979, p. 25.

型,日本人对此深有体会。

国家经济功能不同是市场经济与计划经济之间最基本的区别。随着人类社会的出现,国家便作为一个机构产生。直到大约 19 世纪,每个国家基本上行使同样的职能,这使大规模的社会机构得以形成,这些职能是个人、家庭或村落原先无法行使的。这些职能包括国防、筑路、水利、铸币和司法。伴随着产业革命,国家开始承担新职能。在最早实现工业化的国家中,国家很少干预新兴的经济活动,但到 19 世纪末,为了保持市场竞争、维护消费者利益等目的,国家开始担当起管理经济的职能。正如亨利·雅各布(Henry Jacoby)所说,“一旦资本主义改变了传统的社会生活方式,竞争效率、自由流动以及职业保障等多种因素,就会迫使国家承担起保护个人自由和福利的职责。由于每个人都要对自己负责,也由于个人主义成了社会准则,所以只能由国家担当管理社会经济活动的职能”。^①

工业化起步较晚的国家,政府领导国家的工业化运动,即承担了发展的职能。政府对私有经济活动的两种不同方针——管理方针和扶持方针,产生了两种不同的政企关系。美国是管理方针的典型代表,日本则是扶持方针的典型代表。管理型或市场引导型国家关心经济竞争的形式、程序和规则,但不过问经济活动的具体实务。例如美国政府的诸多法规,涉及与禁止垄断有关的企业组织的规模问题,但它不干预什么产业应该存在,什么产业不需存在。相反,扶持或计划引导型国家的主要功能就在于制订社会和经济发展的具体计划。

另一种区分的标准是一个国家在经济政策中的优先目标。计划引导国家首先考虑的是产业政策,即关注本国的产业结构并注重完善能加强国际竞争力的产业结构。产业政策的存在就意味着国民经济具有长远的、定向的发展方针。相反,市场引导型国家一般没有产业政策,

^① *The Bureaucratization of the World* (Berkeley: University of California Press, 1973), p. 147.

或根本不承认有产业政策。包括贸易政策在内的国内外经济政策，一般强调法制和互惠。其目标可能是为了稳定价格和充分就业，与维护本国产业结构没有明显关系。正常情况下它的贸易政策从属于总体的外交政策，经常用于巩固国际政治关系，而不单纯为获取经济利益。

19

上述对国家经济类型的区别是有用的，因为它使人们注意到 1868 年明治维新之后，日本成为了扶持或计划引导型国家。它的经济方针与产业政策相配合。与之相反，大约在同一时期美国选择了配合外交政策的市场引导型国家之路。近代的日本总是强调远大的、举国支持的经济目标，不注重制约经济活动的具体法规和程序。19 世纪末 20 世纪初，富国强兵是明治时期的目标。20 世纪 30 年代和 40 年代，日本的目标则是经济衰退的复苏、备战、军工生产及战后经济的恢复整顿。大约从 1955 年起，精确而言，从 1960 年的“收入倍增”计划起，目标转为高速增长或“赶超欧美”。日本过去一个世纪的经济目标被天谷归结为：增加工业生产、富国强兵，扩大生产能力、促进出口、充分就业和高速增长。^①只是在 70 年代日本才开始稍微注意经济政策的调节功能和国际政治影响，就像美国开始正视政府对国民经济的扶持和产业政策的制订一样。但日本依旧实施国民经济的计划化，而美国则基本上保持市场经济形态。^②

经济和政治决策的差异可以最明显地反映这两种制度的区别。在日本，政府政策制定部门官员在日本社会享有崇高威望，这体现了经济政策的扶持和战略性质。这些部门包括大藏省、通产省、农林水产省、建设省、运输省以及经济企划厅。这些部门吸引了全国名牌大学中最优秀的毕业生，而这些部门中的高层到目前为止仍在日本社会享有崇高威望。尽管受到社会上各种利益集团和政治派

① Amaya, p. 51.

② 有关美国产业政策发端迹象的论述，参见 David Vogel, “The Inadequacy of Contemporary Opposition to Business”, *Daedalus*, Summer 1980, pp. 47—58.

系的压力,日本的精英官员依然独立作出大多数的重要决策,实际上拟订所有的法案,控制国家预算,倡导所有的重大政策革新。同样重要的是,从政府部门一退休(在日本退休年龄在50—55岁之间),他们就转到民营企业、银行、政界或国营公司,担任有权势的职位。这与美国由商而仕的传统完全相反。^①在日本经济官员的崇高地位是计划型经济体制的自然产物。

在诸如美国的市场经济国家,最出色的专门业务精英一般并不被公职吸引,国家重大决策不是由政府官吏控制,而是由被选举出的职员阶层控制,他们通常是律师。精英们的职业流动方向不是从政府到民营部门,通常进行政治任命,由民营部门流向政府,这与日本相反。日本通产省在美国的对等机构不是商业部,而是国防部,因为国防部在本质和功能上具有与之相仿的战略性、引导性。事实上,在美国,“日本股份公司”之类的词语所包含的贬义,也同样适用于美语“军、工联合体”,它是指政府和工业界在解决国防问题时勾结一体,联系密切。(一些日本人在词语的模仿上不甘落后,开始把日本政府与工业界的紧密结合称为“官府、工业联合体”)^②。美国的经济决策通常在国会上进行,国会也控制政府预算。这种决策过程反映出市场经济体制强调程序而非结果。20世纪70年代,美国人开始尝试建立能源部之类掌握产业政策的政府机构,但他们对这样的机构仍然态度谨慎,所以其地位仍然较低。

对比每种体制的权衡取舍标准,是探明计划和市场两种体制之间差别的另一个途径。第一,“效率”是市场体制最重要的价值尺度。但在计划体制中最重要的价值尺度是“效果”。美国人和日本人都容易把二者混淆。美国人常常批评他们的政府缺乏效率,而没意识到,对于政府机构,效率尺度并不恰当。对于有定向目标和战略意义的政府活动,

^① 参见 Johnson, 1974; Johnson, 1975.

^② Shibagaki Kazuo, “Sangyō kōzō no henkaku”(《产业政策变化》), in Tokyo University, 1975 8:89.

尺度应该是效果。^① 日本人对于效率极低甚至结构不当的农业的态度至少是部分地容忍。就因为它还有些效果：它提供粮食使日本无需进口。

21

第二,两种体制都比较关注“公害”或米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)所谓的“环境效应”,一个具体例子就是社会为之付出巨大代价的工业污染。在这个事件中,与市场体制相比,计划体制更难正视工业污染的严重性,较难转移力量,处理与国家目标不直接相关的公害。计划经济体制和军事组织在执行任务、实现目标方面有相似之处:评判一个将军的标准是他打了胜仗还是败仗。只要取得最终胜利,即使使用铁血治军的手段,将军也值得称颂。所以,在工业严重污染已成为众所周知的事实之后,日本仍然长期坚持工业高速增长的政策。然而,当计划体制最后改变认识,将工作重心转移到处理工业污染之类的问题时,一般就比市场体制效果显著,这一点通过比较70年代日本人和美国人对污染问题的解决成效就可看出。

第三,计划体制依赖于社会对一系列长远总体目标(如经济高速增长)的普遍支持。在万众一心的情况下,计划体制在诸如国民生产总值增长的指标上就会超过市场体制。但在计划体制内,如果人们意见纷杂,在长远总体目标上存在困惑或冲突,计划体制就会涣散软弱,缺乏能力应对重大事件,应急的责任也较难承担。日本就曾由于意外情况(诸如1971年的“尼克松冲击”或1973年“石油危机”)突然干扰了既定的国家目标,出现过上述茫无所措的状态。一般说来,计划体制的优势表现在它处理常规事务的效能上,而市场体制的巨大优势则在于它处理危急事件的应变效能上,因为在市场体制内,对法规、程序及行政责任的强调,有助于促进对非常事件或不明底细事件的处理行动。

第四,政策变更的方式十分不同,这是由于在两种体制内,决策在不同的机构中进行——一个在由精英干才把持的政府里,另一个则在

^① 参见 Drucker.

22 议会里。计划体制内,这种变更产生于政府官员的内部争论、党派之间的钩心斗角以及政府部门之间的矛盾冲突。在市场体制内,这种变更则是制订法案时议会激烈争辩和竞选论战的结果。例如,60年代后期和整个70年代,日本从贸易保护主义向贸易自由主义的转变,经历了通产省内部“国家派”和“国际派”之间的斗争。通产省由“国际派”控制掌握,是日本政府转向更开放的自由贸易政策最明确的标志。美国人之所以对日本的经济政策有时感到迷惑,是由于他们不太了解日本政府部门的巨大权力,又过于重视日本政界人士的言论。日本人则过分重视美国政府官员的谈话,对于政界人士和他们身边众多助手却不够注意。

从历史角度观察,现代日本于1868年开始推行计划经济体制。在试行直接经营企业约15年之后,国家发现了计划体制最明显的弊端:贪污、官僚主义和缺乏效力的垄断。其后日本继续保持原有体制,但不再实施企业国有化的方针。实现发展目标的效能是日本衡量经济体制优劣的主要尺度。因此,明治时代的日本开始从企业国营转向政府与私营企业合作,优先照顾能够迅速采用新技术的企业和能够加速经济发展、加强军事力量的企业。这个转变促进了政府和大企业间的合作关系。“二战”之前,这种合作关系表现为政府与私营企业集团之间的密切联系。政府把这些集团引入它认为需要发展的部门。就企业集团而言,它们在日本由此开创了现代技术的商业化,在制造业和银行业建立了规模经营,可与世界其他先进工业国家的水平媲美。这种合作产生了许多重要结果,包括大型先进企业和小型落后企业共存的双重企业结构。但把必要的竞争机制引入计划体制之中可能是其中最重要的结果。

23 “二战”后,占领时期的改革有助于集团企业摆脱以前的家族统治,实现现代化。改革还增加了企业数量,发展了工人运动,平息了农民在旧制度下的不满情绪,但由于日本战后需要恢复经济并摆脱外国援助,不大可能改行其他体制,故计划体制依旧保留。大多数的经济增长设

想由政府提出,而企业界则以“遵从附和”的态度(如一位学者所说)作出反应。^① 正常情况下,政府不会向企业下达直接指示。但是那些遵从政府指示并采取相应行动的企业,会在信贷、减税和引进国外技术或建立合资企业计划被批准等方面得到优惠。但一个企业并非必须遵从政府的号召,日本商工界的出版物上刊载过不少引人注意的事例:没有强大政府关系的大型公司(例如索尼和本田)取得了巨大成就,虽说这类事例为数不多。

市场体制国家里的观察家经常误解计划体制,因为他们没意识到计划体制的基础不是经济而是政治。例如 60 年代流行把日本人称做“经济动物”时,最有头脑的外国分析家却不盲从。用亨德森(Henderson)的话说,“毫无疑问,日本的重心不是经济而是政治——这个问题令日本学术界和众多反对党中具有马克思主义色彩的经济决定论者困惑不解。”^②人们没必要作为经济决定论者或者马克思主义者去犯此类错误;此类错误在关于日本的英文著作中非常普遍。

奈特尔(J. P. Nettl)对马克思的评论与此有关:“现代国家只是一个管理资产阶级一般性事务的委员会”这个观点,是马克思创造的最缺乏历史普遍性的概念。”^③它不仅历史根据不足;而且还掩盖了一个事实:即在发展型国家的经济目标明显让位于政治目标。发展型国家政治目标优先的观念,起源于工业后进国家由环境造成的民族主义,而它的目标则一定是来源于对外部参照性经济体制改革的对比。日本的明治维新就是这个方面的一个实例。丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)在亚当·斯密(Adam Smith,西方政治经济学的鼻祖)学说的基础上提出,如果人的行为仅仅由经济动机决定,那么在获得必需品或急需品之后,就没什么因素能促进产量的提高了,这个言论凸显了发展型国家发展

① Allinson, pp. 34—35.

② Henderson, p. 40.

③ Nettl, pp. 571—572.

24 动机的政治性。^① 即使经济发展繁荣了,发展中国家对于经济增长的需要也很少。发展中国家发展经济的主要动机是,通过参与工业文明建设,取得世界列强的成员资格,因为只有这种参与才能迫使其他国家平等对待自己。如果不参与工业文明的建设必然使一个国家在军事上无力对抗邻国,政治上无法控制本国公民,文化上不能与国际相互交流。^②

上述所有动机都影响着明治维新。此外,日本还有其他特有的因素。其中之一是日本与西方帝国主义在 19 世纪初次接触之后,被迫签订的一些不平等条约;直到 1911 年日本才有关税自主权。这意味着,它不能通过保护关税或采取当时自由经济理论所推崇的其他措施来支持发展中的工业。因此明治政府决定,如果要国家取得经济独立,政府就必须直接介入经济的发展。^③

日本的另一个特有因素——国际支付手段的短缺,其作用一直持续到 20 世纪 60 年代后期,暂时消失之后,在 70 年代石油危机之后又重新出现;这是国际收支中的一种失衡,也是在一个自然资源极度贫乏的国家里,政府严格控制外汇使用的必然要求。早在 19 世纪 80 年代,蒂德曼(Tiedemann)写道,为了实现国际收支平衡,“所有政府部门除了编制日元预算,还要编制外汇预算”。^④ 这样的外汇预算 1937 年再度出现,到 1964 年实行贸易自由化时结束,其间一直以这样或那样的形式持续。在经济高速增长期间,管制外汇预算就意味着管制整个经济。行使这项管制权力的正是通产省,外汇的分配成为它推行产业政策的决定性手段。

计划体制的政治特点还可从其他方面加以概括。通产省可看做一个经济机构,但经济学家在该机构中不占统治地位。20 世纪 70 年代之

① Bell, p. 22, n. 23.

② Ernest Gellner, "Scale and Nation", *Philosophy of the Social Sciences*, 3 (1973): 15—16.

③ Black, p. 171.

④ Tiedemann, p. 138.

前,在这个机构供职的高层官员中,只有2名经济学博士,其余的是大学经济,更多的毕业于公法和行政法专业。直到1957年6月上野担任次官时,现代经济理论才被引入该省制订计划的实际过程(上野在出任次官前的肺结核康复期间,常年攻读经济学)。天谷直弘(Amaya Naohiro)在比较学者和实践工作者之间观点时指出,一些在学者看来不合常理的原则在实践工作者眼里却十分有用——譬如,民族主义在经济活动中是一种积极的因素,他的观点就反映出通产省的这种定位。他呼吁建立一门不同于“一般经济学”的“日本经济学”,还号召经济类的学科要具备民族的特色。^① 因此,市场体制和计划体制之间进一步的差别是,市场体制下的经济决策由经济学家主宰,而计划体制下的经济决策由民族主义的政府官员主宰。

25

在发展型国家内部,许多政府部门(包括大藏省、经济计划厅、外务省等)相互争夺权力。制订和执行产业政策的部门最有影响力。而通产省对这一领域的控制,使得一位日本评论家称它为“国民经济的导航机构”。一位历来对通产省抱严厉批评态度的《朝日新闻》的记者,也不得不承认,通产省“无疑是日本智力高度集中的部门”。^② 从管理自行车比赛到制定电费,通产省的职权范围甚广,但它真正具有决定性的权力在于掌握产业政策。制订和执行产业政策固然是发展型国家的职责,但产业政策本身——它的实质及如何制订——仍然饱受争议。

根据罗伯特·尾崎(Robert Ozaki)的观点,产业政策“是一个土生土长的日本的名词,无法在西方经济学专业辞典里找到。然而,在博览有关文献的基础上,可作如下界定:它是指一套复杂的政策,涉及保护本国产品,发展战略工业,调整产业结构,以适应当前或未来国内外经济形势的变化。这套政策是由通产省根据它对民族利益的理解,为实

① Amaya, p. 1.

② Kakuma, 1979a, p. 58; Nawa, 1975, p. 88.

现民族利益的目标而制订和推行的”。^① 虽然这个定义不够直截了当——产业政策就是通产省所定的政策——但尾崎(Ozaki)的定义澄清了一个重要问题:产业政策是经济民族主义的反映,而民族主义则被理解为本国利益优先,但不一定实行保护主义和贸易控制或诉诸经济战争。民族主义可能意味着采用那些手段。但就像70年代的日本那样,奉行自由贸易政策同样有可能在特定时期符合本国的经济利益。

26 然而,国际经济体制不能再按照自由竞争模式去理解:国与国之间劳动力的流动从来没有自由过,而技术的流动也不完全自由,产业政策正是对这一情况的承认。

产业政策有两个基本组成部分,与经济的微观方面和宏观方面相吻合:日本人称前者为“产业合理化政策”,称后者为“产业结构政策”。前者20年代后期就开始出现,在日本有长远的历史。人们当时对它知之甚少,本书将在后面提到这个情况。通产省的《产业合理化白皮书》(1957年)指出,产业合理化包含着一个经济发展的理论,按照这条理论,日本的“国际落后状态”得到承认,技术、设施、管理、产业区位和产业组织各个领域里的“矛盾”受到正视,并且得到了解决。

具体而言,根据这份《白皮书》,产业合理化意味着:(1)企业的合理化,即生产过程中采用新技术、投资于新设备和新设施、管理质量、降低成本,采用新管理技术及完善企业管理;(2)企业环境的合理化,包括水陆运输和产业区位;(3)整个行业的合理化,意思是,建构出一个行业里所有企业的框架,在这个框架里,成员之间可以公平竞争,或者像在卡特尔(企业横向组织)内部那样互助合作;(4)产业结构的合理化,以达到国际竞争的水平。^② (产业合理化的概念之所以包含这最后一条,是因为“产业结构”在《白皮书》发表时还没正式出现。大约到1960年后,产业合理化的概念中就不再包括这一条了。)

^① Ozaki, 1970, p. 879.

^② MITI, 1957, pp. 3—4.

产业合理化的简明定义就是国家制定微观政策,采用旨在改善私人企业经营的措施对企业经营细节的干预。名和太郎(Nawa Tarō)提出,简而言之,产业政策即国家的尝试:当发现个别私营企业在生产过程中通过某种措施以最低的成本,获得最大的经济效益时,为了整个国家利益,促使一个行业的所有企业广泛采用这些有效的措施和技术。^①

各种形式的产业合理化是历史悠久、为人熟知的运动,其开端可追溯到美国发展时期(1890—1920年)泰勒(Frederick W. Taylor)所开创的“科学管理”制度。尽管它在日本持续得比其他国家更长,开展得更彻底,但这个制度在每个工业化国家普遍存在或已先后出现。^② 相形之下,产业结构政策牵涉面较广,较有争议。它涉及农业,采矿业、制造业和服务业在国家总生产中的比例。在制造业内部,它又涉及轻、重工业的比例和劳动力密集型、知识密集型工业的比例。当政府根据国家利益企图改变这些比例时,就出现这个政策实施的具体问题。产业结构政策以诸如收入的需求弹性、生产比较成本、劳动力吸收量,环境保护、有关产业的投资效果和出口前景等因素为制定标准。这个政策的核心是决定战略工业得到发展还是改行转产。

27

罗伯特·吉本根据公司的组织形式普遍缺乏结构弹性的假设,为产业结构政策提供了理论上的依据:

公司习惯于投资特定产业部门或特定产品,即使它们可能已呈衰退趋势。即,这些部门逐渐丧失创新能力,在工业社会

① Nawa, 1974, p. 22.

② 有关 Taylorism, 参见 Samuel Haber, *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 1964)。Denis Healey 描述了“一种改进我们的工业表现的新途径”,这种途径是在 1974 年他担任英国财政大臣之后,在英国所确立的。它实际上被归结为对工业合理化的一种尝试。参见 Denis Healey, *Managing the Economy*, The Russell C. Leffingwell Lectures (New York: Council on Foreign Relations, 1980), p. 29.

里不再是领军部门。为了应对日趋激烈的国外竞争和相对的企业衰退,公司往往趋向于要么保护它们在国内的市场,要么在国外为它们过时的产品寻找新市场。缺乏结构弹性还意味着这样一个情况:对于任何公司,它的经验、不动产和技术限制了它投资的范围。因此,企业的本能反应就是保护现有的资产。结果是,在经济活动中没有大的利益集团愿意向新行业和新经济领域大规模的转移能源和资金。^①

不管这个观点正确与否,通产省肯定认为观点是正确的,而且还认为它重要的职责之一就是,在经济活动中培养愿意把能源和资金投入新行业和新经济领域的大企业。与吉本一样,通产省深信,单纯依靠市场力量永远不会产生迫切需要的转变,即建立起急需的行业。尽管战后,它确实表明过对企业自由、财产私有和市场经济的积极态度,但它从未如此公开地(有时为了自身利益而过分地公开)声张宣扬政府插手经济领域的观点。

虽然有人会质疑,产业政策是否应该在开放的资本主义国家里存在,但这个问题的真正争议不在于是否应该实行这个政策,而在于这个政策应该如何实行。本书部分地集中讨论自开始奉行产业政策以来,
28 日本为贯彻这个政策而采取的各种措施所引起的争论。这些执行手段本身是人们十分熟悉的。在日本的高速增长期,保护性措施包括:差别关税、对本国产品的特惠商品税、外汇配额制度下的进口限制及外汇管制。扶持性措施则包括:通过政府金融机构向重点产业发放的低息贷款、政府的财政补贴、偿债特殊优惠、关键性指定设备进口税的豁免、国外技术进口的特许、由政府投资为民营企业建立工业区和工业交通措施以及通产省的“行政指导”(在后面第七章将分析这最后一项著名的

^① Gilpin, pp. 70—71.

措施)。^① 这些措施可进一步分类:一类是按照政府干预权(特许权和批准权)的类型和形式;另一类是按照政府不同的间接指导手段,例如一项具有关键意义的行政指导形式——政府对每个战略工业进行的“厂房和设备投资的协调”。

由于经济需要的转变和通产省在政府部门权力地位的变化,这些措施的具体搭配不断变动。在各种措施的组合中,真正有争议的是政府与私营企业之间关系的性质(这个方面可能会极大影响这些措施的有效性)。从某种意义上说,通产省的历史,是它寻求(或被迫接受)阿萨·林德贝克(Assar Lindbeck)所说的“符合市场经济原则的干预方法”的历史。^② 从1925年商工省的建立到70年代中期,通产省在寻找这类方法过程中,明显是成败交错的,在日本,每个经济界的局外人都知道这个情况,并担忧通产省会过多干预。通产省花费很长时间去寻找一种适合的政企关系,这种关系既能支持政府树立真正的产业政策,也能保持企业界的竞争和私有制度。从大约1935年到1995年,日本经济被政府统制的铁腕紧紧抓牢。通产省把这个时期称为“黄金时代”,对此是可以理解的,但这也是不大明智的。

高岛节男(Takashima Setsuo)以通产省企业局(产业政策原控制中心)副局长的身份撰文道,实施产业政策有三种基本方式:行政控制、民间自我协调和行政引导。^③ 在1925到1972年间,日本尝试了所有方式,结果大不相同。然而,日本人从未对以下问题停止辩论:究竟哪一种方式更好,或者这三种方式在国内特定形势或特定行业中需要如何搭配运用。这种辩论的历史以及辩论的结果,不断对决策产生影响的历史,正是通产省的历史,回溯这个过程,就不能盲从于那些认为日本的产业政策在不同社会也能轻易建立的人。

29

① 参见 Ueno, p. 27.

② *Can Pluralism Survive?* The William K. McNally Lecture (Ann Arbor, Graduate School of Business Administration, University of Michigan, 1977), p. 24.

③ Takashima Setsuo, p. 30.

产业政策有什么作用？这也是围绕通产省争论的一部分。上野裕也承认，对产业政策的效果进行成本/效益分析是很困难的，因为政策的实施也可能带来消极后果，包括官僚主义、市场垄断、公私纠纷和贪污贿赂等。^① 由于不需要它解释经济活动，计量经济学家似乎也不使用这个概念。例如，大川和罗索斯基(Rosovsky)引用了他们的一个“人类经济行为的假设：私人的投资决策主要取决于预期利润，近期经历，以及投资/产值比率和工资/成本比率。这个假设的依据是标准的经济理论和被熟知的历史资料。”^②

我不能证明，如果没有政府的产业政策日本某个特定的行业就根本不能出现和成长，尽管这类例子很容易被想出。我相信某个特定行业没有产业政策支持时(该行业的假象轨道)的发展情况，和有产业政策支持时(该行业的真实轨道)的发展情况是有差别，这个差别可以被表示出来。以往的统计数字表明，国内产品的潜在需求，如何被外汇配额和贸易控制政策压缩到国内产业有效供给的水平；国外产业的价格竞争能力，如何被高额关税政策压到与国内产业同样的低水平；税收政策和消费信用制度，如何使较低的消费者购买力得到提高，从而使广大消费者具备购买新产品的能力；政府的信贷政策，如何使某行业从政府银行或政府担保的银行获得大量借款，以扩大生产，降低产品单位成本；新机器专项投资折旧率加速的政策，如何使企业的生产效率得以提高；出口商品税率优惠政策，如何起到充斥国外市场，使之与国内同样饱和的作用。针对日本汽车工业的崛起、发展和稳定三个阶段，儿玉文男计算了其真实轨道与假想轨道的数学差异。^③ 他的测量也是一种工具，可以分析检验汽车工业各阶段中，政府各种产业政策的针对性和效果。

① Ueno, p. 14.

② Ohkawa and Rosovsky, p. 200.

③ 参见 Kodama.

对于产业政策的争论不会很快终止,在这里解决此争论也不是作者的目。重要的一点是:实际上日本的分析家(包括那些对通产省怀有敌意的)都认为,在50年代出现的建设重工业和化学工业的运动中,不管人们如何衡量这个运动付出的代价和得到的效益,政府都是发起者和推动者。大川和罗索斯基(Rosovsky)提供的一些具体数字证明了通产省和另外一些人心目中该运动的主要成就:“50年代前半期,将近30%的出口仍然是纤维的纺织品,另外20%是杂货,只有14%属于机械类别。到60年代前半期,在投资热之后,出口结构构成发生了重大变化。纤维和纺织品下降到8%,杂货降为14%,而机械则居首要地位,上升到30%,其次26%是金属制品。”^①

“产业结构”的这个改变是经济奇迹的动力。这个奇迹的产生是由日本政府整体促进的吗?或者它是由通产省特别促进的呢?或者更谨慎地问,日本政府和通产省是否起到推动指引的作用呢?目前最好的答案可能是博尔索(Boltho)的跨国比较研究:“最合适与日本作比较的三个国家(法国、德国和意大利),都具有日本起步阶段全部或部分的优越条件——例如灵活的劳动力市场、非常有利(事实上可说更加有利)的国际环境及运用最先进的技术重建产业结构的可能性。但也有其他非常不同的情况。最重要的差别可能在经济政策方面。日本实行的国家干预和保护政策比任何三个欧洲国家的程度都高得多,这就使日本接近另外一种类型的国家——中央集权计划经济国家。”^②

如果表面上有证据说明通产省在经济奇迹中的作用显著,需要详加研究,那么,仍然留下一个问题,为什么本书采用1925—1975年的时间框架。经济奇迹只发生在战后的日本,为什么还要研究战前和战争年代的情况呢?原因有几个:第一,虽然本书研究的首要问题是产业政策和通产省为落实这个政策建立的“体制”,但在政府干预经济的整个

31

① Ohkawa and Rosovsky, p. 182.

② Boltho, pp. 188—189.

过程中通产省的领导人和其他日本人很晚才意识到,他们的所作所为,无形中体现了国家扶持国民经济发展的方针。直到20世纪60年代早期通产省还没有明确提出产业政策的理论或模式,1964年产业结构审议会成立时,才开始持续的分析研究产业政策。这一点审议会的所有成员都同意。天谷直弘引用了黑格尔(Hegel)关于智慧之神猫头鹰直到黄昏时刻才出动的寓言,并且认为,它倒不如一直处于睡眠状态,不显现自身为好,因为依据事后的认识,他推论,由通产省制订、一度受到赞扬、后来在国会遭到挫败的1962—1963年的《特定工业临时措置法》(本书第七章涉及的主要问题),其致命弱点是,它明确了隐含的通产省产业政策的内涵,就像智慧之神猫头鹰傍晚时刻展翅显形一样。^①

直到1973年,通产省才宣称,日本产业政策刚刚起步,只是在70年代,政府才最终试图使之合理化、体制化。^②因此,对日本体制感兴趣的人开展研究时,缺少成套理论著作,也没有诸如亚当·斯密或列宁著作那样可常被引用的权威章句。这个理论上的空白就意味着,为了充分理解通产省产业政策的产生、发展的具体过程,有必要进行历史探索。无可争辩的事实表明:从1925年通产省作为商工省成立起,到1943年它正式定名为通产省,1945年再度以商工省的名称出现,直到1949年正式定名为通产省,没有人为这个省进行总体的规划。通产省许多非常重要权力,包括权力的积累和权力范围的扩大,都是政府部门之间激烈权力斗争的结果。在这些斗争中,通产省有时因败“得胜”。省内人员是熟悉这些斗争历史的,也形成了他们传统的一部分,而且是他们较强团体精神的源泉。至于斗争的内情,日本公众则知之不多,外国人更不可能知道。

追溯历史的另一个原因是:所有知情人都提到,战前和战争年代是他们了解通产省的产业政策如何发挥作用的时候。本书后面几章将要

① Amaya, p. 78.

② MITI, *Industrial Policy and MITI's Role* (Tokyo: MITI, 1973), p. 1.

提到,在官员的人事安排上,日本政府中的这个特殊部门在战前和战后 32 有一脉相承的连续性。战后的清洗整肃运动根本没有触及这个部门。本书研究期间的最后一任次官小松勇五郎(从 1974 年 11 月到 1976 年 7 月任职),1944 年大学毕业后进入通产省的前身工作。在他前面的所有次官,都早于他毕业,包括战后 1923 年入省的第一任次官椎名悦三郎(Shiina Etsusaburō)。唯一没有在战时军需省工作过的人是 1976 年担任次官的和田敏信(Wada Toshinobu)。

中村隆英将 20 世纪 30 年代的统制经济认定为产业政策和行政指导两者的“根源”,他把通产省称做商工省和军需省的“化身”。^① 有泽广巳说,70 年代的经济繁荣是“统制经济时代”的产物。曾任通产省次官、两度担任大臣、后来出任自民党副总裁的头面人物椎名悦三郎则把繁荣归功于 30 年代在中国东北工作过的日本商工官员的经验,也包括他个人和岸信介(Kishi Nobusuke)的经验。^② 田中国一认为,战时的计划管理是“战后经济安定的全部”,也是商工省施政的基础,此人在内阁企划院与商工省合并组成军需省之前曾任该院领导,战后又在通产省工作的。^③ 日本研究通产省的一位首要学者前田靖幸(Maeda Yasuyuki)写道:“战时经济的实践是重工业和化学工业化的初步尝试;更重要的是,战争通过无数‘政策措施’还提供达到目标的操作方法,并积累了知识和经验。”^④

比以上的实践者和理论分析者所作的评论更引人注意的是——1930 年左右日本经济开始发生具有决定性的转折。诚然,这样或那样形式的产业政策可以追溯到明治时代,但同样真实的是,本世纪初以后,日本政府用了大约 30 年之久,在国内(即使不在殖民地或附属国)经济领域里不断背离它过去的国家干预政策,仿效自由放任经济模式。

① 参见 Arisawa, 1976, p. 133; 以及 Nakamura, 1974, p. 164.

② Arisawa, 引自 Obayashi, p. 69; Shiina, 1976, pp. 106—114.

③ Tanaka, pp. 655—656.

④ Maeda, 1975, p. 9.

罗德尼·克拉克(Rodney Clark)的评论惊人的令人信服：“日本和西方的产业组织在 1910 年可能比在 1970 年更加相似。”^①

- 通产省和日本的现代产业政策是昭和时代(1926—)的产物。因此本书研究的时期,实际上与裕仁天皇的统治时期吻合。如果把研究时期的前限再向前推移,就无法集中精力研究战后经济奇迹这个重点;但如果不涉及战前商工省的历史,通产省的传统和主导思想就会被忽视。通产省的官员是在过去的商工、军需省和经济安定本部工作时熟悉的业务。据说,这些机构被一度认为是阴森可怕的部门,只要一提起它们的名称,就会令人毛骨悚然。作为一位日本奇迹的崇拜者,我有责任向世人展示,日本 20 世纪 40 年代灾难性的经历如何奠定了 50 年代和 60 年代的惊人成就。

^① Clark, p. 258.

第二章 经济官员

分析家在政治研究过程中,如果发现一个社会表面上所遵循的原则与它的实际做法不一致时,他就会有强烈的意向去敲响警钟,以警示法律的欠缺,幕后势力横行,虚伪充斥。其成果往往是撰写一本揭露丑恶或批判性的著作,日本人和外国人已经围绕这个政治问题撰写出过多书籍。我本人也将对于日本政府所展现的一系列非同寻常的现象展开研究,但我的目的并非为了批判,而是为了说明天皇(战前)或国会(战后)形式上的权威与政府实际上的权力,二者的差异存在和持续的原因以及为何这种差异对日本这个发展型国家起到了积极推动作用。

日本长期以来在其政治制度中,展现出有明显的分离现象,这主要体现在治理与统治,立法部门与行政部门、多数党与政府官员之间——而归根到底是权威与权力之间的分离。结果,宪法领域与实践操作领域的差异就十分明显,日本人自己创造出了一些术语来描述这些现象:*omote*(外部,明权)与*ura*(内部,暗权),或者*tatema*(原则上的权力;爱德华·塞丹施蒂[Edward Seidensticker]曾经提出应将这个术语翻译为“名义上的权力[Pretense]”)与*honne*(实际权)。①

日本与国外的观察家们都发现,在日本,这种权力分离的差异导致了一定程度上阳奉阴违的虚伪现象,对于这种现象,他们往往给予批评。譬如,角间隆(Kakuma Takashi)认为,战后时间,日本商工界人士

① 参见 Johnson, 1980. Seidensticker 的建议包含在 1979 年 7 月 25 日的一封信当中。

35 经常假装声称他们“被迫屈从(yielding under protest)”于通产省的权力,但是,事实上,他们所作的却是遵从与政府积极联系的传统。^① 乡司浩平(Gōshi Kōhei)则对企业界一些高层领导人比较厌烦,因为他们把自己的决策交由比他们的孙子孙女大不了几岁的青年官员审批通过,却又在产业俱乐部说这些官员的坏话。^② 尾林贤治(Obayashi Kenji)认为,众多的“审议会(deliberation councils)”(伯格[Berger]称做“policy councils”)是政府官员与企业界人士协调政策的场所,实际上掩盖了通产省对商工业的“间接控制”;他对“日本式的自由竞争”则略带讥讽。^③ 一位国外分析家约翰·肯贝尔(John Campbell)则非常关注这个事实,即“几乎每个预算编制内的日本人都希望扩大大多数党的作用”。^④

权力与权威的分离源于日本过去的封建社会,以及明治时代所出现的发展型国家。由于稍后即将谈到的一些原因,日本在19世纪末采取了一种韦伯(Weber)称之为“君主立宪(monarchic constitutionalism)”的新型政体,也就是俾斯麦(Bismarck)在君主制德国所实行的政体。俾斯麦式的制度被韦伯著作的编者描述为:“总理只对皇帝负责,而不对议会负责,由皇帝统率军队。而实际上,这种体制将无上的权力首先交给俾斯麦,然后交给普鲁士和德意志帝国的政府官员,二者与君主和议会权力相当。”^⑤日本在“现代化”过程中,之所以愿意选择这种制度,除了由于明治时代许多主要领导人受到了俾斯麦的个人影响,还有一些日本自身的原因。采用这种制度的一个最为严重的后果,就是在1941年日本决定与美国和英国开战——而天皇与国会都没参与这个决策。但是,在太平洋战争结束之后超过一代人的时间里,或许最为突出的问题是,尽管这一制度在形式上已被1947年宪法所废除,但是,实质

① Kakuma, 1979b, p. 171.

② Japan Industrial Club, 2:434.

③ 参见 Obayashi. Cf. Berger, pp. 87—88.

④ Campbell, p. 137.

⑤ Weber, p. 1004, n. 12.

上仍在持续推行,甚至变得更为牢固。

封建时代的武士是现代日本文职官员的始祖。在德川幕府统治的250年的和平时期里,封建武士逐渐发展为有些学者所说的“政府阶层(governmentalized class)”或者“公务贵族(service nobility)”。^①当时,武士占总人口的6%—7%,但是,如果这个名称意味着韦伯所谓的最为合理和最为公正的国家官员的话,那么,他们还没有形成现代意义上的文官阶层。就韦伯而言,政府治理的真正权力属于“官府”,从这个意义来说,政府治理的权力“不像封建或者教会统治之下的臣子或门徒所信仰的那样,是与个人建立关系,而是出于公正的和职能性的目的”。^②在德川幕府时期,武士成为行政官员而非战士,但是,他们依旧享有特殊的地位并为此而获得俸禄,而不是按能取酬。^③明治宪法中保留了这种强调地位而不强调政绩的传统,政府官员阶层继续此传统。他们在法律上一直享有特殊地位,直到1947年的宪法将其取消为止。由于战后日本的传统势力和政府官员的显赫地位仍起作用,其后30多年,他们的继任者,新一代的政府官员仍非正式地享有这种地位。

36

明治维新时期领导人并不打算在新的伪装之下,使武士政府长期维持下去,他们对于建立现代国家官吏制度也不怎么感兴趣。他们建立一个“非政治的(nonpolitical)”文官阶层的原因,事实上具有高度的政治性。其目的是平息公众的怨气,萨摩藩和长州藩曾成功地领导了反德川幕府运动,公众指责这两个封建势力垄断了权力,并且由于这种垄断而产生了政治腐败。这些明治维新的领导人还希望向西方展示他们的“现代化”,以便于能够对于强加给日本的不平等条约加速予以修改。而最为重要的原因则是,他们想要在1890年之后保住对权力的

① Black, pp. 55, 77.

② Weber, p. 959.

③ Cf. Ide Yoshinori, “Sengo kaikaku to Nihon kanryōsei”(《战后改革与日本官僚体制》), in Tokyo University, 1974, 3:146.

控制,当时新国会(国民议会)开幕,各政党开始公开竞选以分享权力。^①

在日本明治宪法(Meiji)颁布、国会成立和各政党成立前的5到20年,国家文官制度和内阁制度就形成了。其结果可想而知。为制止各政党领导人分享自己权力的要求,明治寡头建立了一个软弱的国会,并且试图以政府与之抗衡,在这个政府中可以插入他们的支持者,或者至少可以受到他们的个人控制。但是,在此期间,随着官员阶层稳居政府的核心,并且随着寡头的消失,正式官员阶层——军职和文职官员——乘机为自身攫取越来越多的权力。^②

37 战前的日本政府官员不为人所喜欢,但是,他们却也受到尊重。成为了统一国家的日本,仍然保留了萨摩藩和长州藩式的封建特权,许多日本人对此表示不满,而新型政府对于在公开考试中能够展示出自己才能的任何人都予以培养,并且向他们敞开大门,与萨摩藩和长州藩的封建统治相比,新型政府显然是一种进步。各个政党是国家官员阶层以外的势力,但是,他们在政治舞台上始终屈居次要的地位。官员阶层声称代表全国的利益,而把政党说成是只代表本地或某一特定利益群体的利益。随着日本的工业化,各政党开始逐渐成为财阀和其他有产阶级利益的代表,获得了权势,但是,他们从未形成群众基础。其原因之一就在于,它们对于扩大选举权(见表2)进行小心谨慎的控制。另一个原因在于,官员阶层把持控制着国会的一院,即参议院。这些官员设法使天皇指定的退休官员进入参议院,这些老手在政治权术方面很容易胜过有贵族头衔的议员。^③ 总而言之,明治时代以后,军职与文职官员是否是称职的国家领导者尚需讨论:但是他们却占据了大多数的权力中心,而这些权力也可以受到他人的挑战。其中有许多斗争难以预料最终结果,但是最终,做官就成为掌握政治权力的最为重要的途径。

① Ide and Ishida, pp. 114—115.

② 有关对这种方式在几个后发展国家的状况的理论探讨,参见 Heeger.

③ 参见 Iwasaki, pp. 41—50.

譬如,在1941年10月所任命的东条内阁成员当中,没有一个人曾经作为选举的当选者而就职于国会。

战前的官员不是“公务员”,而只是由天皇任命,并对天皇负责的“天皇任命的官员(officials of the Emperor)”。天皇的任命赋予他们以“官(*kan*)”的地位,该词的中文原意是统治一个城市的官员的宅府,在现代,用它指涉法官时仍保留了一部分它原来的意思(按照一位法学权威所说的,官表示不完全受法律限制,而拥有权力的特殊人物)。^① 这种指称既可追溯到昔日的武士,又可以伸延至战后政府官员的较高社会地位,来自于他们所掌握的实权,而不是他们担任的合法职务。这就意味着,他们基本上不受外部的制约。亨德森(Henderson)写道,“当前的官员当然与德川政权时的武士不一样,甚至与战前日本受过大学教育的新的皇家官员也不一样。但是直到现在,他们都基本高居法律之上,而不受独立法律裁决的约束”。亨德森发现,日本是“官治”而非法治。^② 矶村英一(Isomura)和黑沼稔(Kuronuma)也对此表示认同。他们认为,即使在战后的日本,政府也是“民享”的,而不是“民治”的。在他们看来,这种政府只不过是“运用法律进行治理”,而与“以法而治”则不同。^③

38

表2 日本选民数量的变化(1890—1969)

选举	日期	选民数 (百万)	人口数 (百万)	百分比	选举资格
1	1890年7月1日	0.45	39.9	1.3%	男性,25岁以上,缴纳国民直接税15元以上者 ^a
7	1902年8月10日	0.98	45.0	2.18%	同上,直接税额为10元

^① Kojima Kazuo, p. 26. 同样参见 Personnel Administration Investigation Council, p. 58.

^② Henderson, pp. 166, 195.

^③ Isomura and Kuronuma, pp. 11—15, 18.

续表

选举	日期	选民数 (百万)	人口数 (百万)	百分比	选举资格
14	1920年5月10日	3.1	55.5	5.50%	同上,直接税额为3元
16	1928年2月20日	12.4	62.1	19.98%	同上,无需缴纳直接税金
22	1946年4月10日	36.9	75.8	48.65%	20岁及以上的男性与女性
25	1952年10月1日	46.8	85.9	54.45%	同上
29	1960年11月20日	54.3	93.2	58.30%	同上
30	1963年11月21日	58.3	95.8	60.82%	同上
31	1967年1月29日	63.0	99.8	63.11%	同上
32	1969年12月27日	69.3	102.7	67.47%	同上

资料来源:矶村英一(Isomura Eiichi)编,《当代行政问题词典》,东京,1972,第705页。

a. 15元相当于1890年的12.30美元。由于这15元是直接税,它实质上意味着只有有产者或富人才拥有选举权。

除了社会地位之外,现代日本官员还从武士那里继承了某些相同的伦理准则和精英意识。金山文二提醒人们注意,拥有精英主义和能人掌权意识的当代日本年轻人(和一些妇女),只有通过竞争激烈得难以置信的“高等文官考试”,然后才能进入政府部门。他引用事例说明,这些人需要每天毫无怨言地长时间工作;被送到国外著名大学攻读研究生课程;大多数政府部门需要秉持“为公共利益而牺牲”的理念;在他们进入一个部门的头几年,聆听“上级”——包括已经退出公共职务者和进入产业界或政界担任有权势职务者——的授课。金山认为,这些传统汇集成了“仕途”,类似于以前的“武士之路”。^①当然,实际上,许多战前的官员来自于武士家庭,在这些家庭里,老一套的武士影响在武士作为一个阶层已经消失之后的几十年里仍然存在。正如布莱克(Black)和他的同事们所说的,“随着武士制度在整个日本的消失,一个文职官员阶层逐渐形成,其人数约为以前武士户主的1/10。不像以前

① 参见 Kanayama.

的将军或大名,他们大多数来自于武士阶层,而作为天皇的臣仆,他们享有很高的地位,能够获得以前只有武士才具有的殊荣”。^①

武士以前的殊荣,仍可见于一些有关政府官员的术语之中。譬如,常用“上面的人”这个词指涉政府当局。同样据说,日本人一般不会对政府权威表示质疑,因为他们尊重它的“武士刀(samurai sword)”,指的是过去武士家庭的传家刀。这把镶有宝石的刀,不是取人性命的武器,它象征着武士的家庭地位。山内一夫(Yamanouchi)说道,这个象征词的使用反映出公众的普遍观念:法律不是掌握权威者需要使用的工具,而是权威本身的象征。他接着说,尽管宪法由旧变新,但是这种传统几乎并没有什么改变。譬如,据说通产省非正式的行政指导的效力就根源于它的“武士刀”:政府和产业界都发现,按这个基础行事要比实际运用诉讼和惩罚之剑更为方便。^②

在 20 世纪 30 年代,各政党都受到军国主义分子的猛烈攻击,文职官员和军职官员都把他们的活动范围扩展到他们以前所未曾触及的领域,杜友史(Duus)和冲本(Okimoto)提出,尽管 20 年代各政党在政治上凸显,但是,由于社会基础薄弱,他们认为“30 年代所显现的不是‘民主’政府的垮台,而是官僚政府的稳定”。——一种对于明治维新以来始终潜伏趋势的确认。^③ 克雷格(Craig)提出,20 世纪 30 年代见证了自明治时期以来,从西方学来的价值观和制度的“本土化”。^④ 无论人们如何评价 1930 到 1945 这 15 年,在这个阶段结束时,日本比初创期更为官僚化,政府也更为权力化。

“二战”结束之后,由于给国家带来灾难,这个官僚化的政府不但饱受国内人民的严厉指责,还必须接受盟国占领军对它所进行的民主化

① Black, p. 209.

② Yamanouchi, pp. 85, 121—122, 181—182. 有关对于 *denka no hotô* 这个短语的类似政治用法,参见 *Sôri daijin*, pp. 56—57.

③ Duus and Okimoto, p. 70.

④ Craig, p. 7.

改革。然而,被占领的政府出现了一种不同寻常的现象:尽管它未能完全逃脱盟军的改革,但是,它的一个部分——各个经济部门——的权力却增大了。实际上,在1945到1952年的占领时期,在现代日本史上,政府对经济的控制达到了最高程度,肯定要高于太平洋战争时期,也高于其后的历史时期。这个问题,我将在第四和第五章内予以详细论述。但是,在占领被解除之后,各个部门的在位及不在位的官员都在日本政治上起着特殊作用,要理解这一现象,就必须先了解占领期间日本政府的“改造”情况。

由于目前尚不清楚的原因,占领军当局,或称盟军最高司令部(Supreme Commander for the Allied Powers)从来没有指出政府中的文职机构需要进行根本的改革。但是,盟军最高司令部将军事部门——经济机构过去的主要对立面——从政治生活中完全清除了;并且,它来改造和严重削弱了另一个对手——财阀。这两个措施促使经济官员进入了由此所导致的真空领域。同样重要的是,盟军最高司令部解散了战前的内务省(Ministry of Home Affairs),而它根据《明治宪法》的规定,曾经最有声望和权力。原内务省的权力主要分属于新的建设、劳动、厚生、内务(起初称做“自治”)以及防卫和警察部门。但是,内务省权力的丧失也为经济官员能够扩大权力开辟了新的领域;譬如,商工省(the Ministry of Commerce and Industry)和经济安定本部(the Economic Stabilization Board)从内务省分别接手了战时的地区局和它实施居民生活必需品配给的警察权。

盟军最高司令部在其整肃指令中也包括了文职官员,也就是从公私领导岗位上清除那些被认为对战争负有部分责任的人。^①这次整肃的主要目的,是使新一代年轻人进入政府。然而,这次整肃再次对各经济部门影响甚微。很难确切计算被清除的经济官员人数。因为许多人

^① 这种整肃资料的主要来源是 Hans H. Baerwald, *The Purge of Japanese Leaders Under the Occupation* (Berkeley: University of California Press, 1959)。

申诉,其理由是在经济恢复工作中,他们是必不可少的。但是,有人估计只有 42 名高级官员(局长及其以上)被从商工省——即战时的军需省——里整肃出去,而从大藏省里整肃出去的只有 9 名。在 1800 名被整肃的文职员工中,70%是警察和内务省的其他官员。^① 41

通产省的天谷直弘感觉到,若不整肃官员,而整肃商工界领导人,这对战后经济很有帮助;他将这种整肃与明治维新时代对封建领主的整肃相提并论。^② 战后的经济整肃从经济生活中消灭了食利阶级(rentier class)——韦伯称做“有产阶级”,这一阶级与包含企业家和有专长的经理在内的“职业阶层”不同——因而,对这一阶层的整肃能够使财阀大大合理化,并且使新型财阀得以出现。作为战前和战时“国家政策公司”的大股东,皇室本身可能是经济生活中被消灭的食利阶级中最重要的部分,^③而经济官员在整肃中并未被真正触及。

通常认为,盟军最高司令部试图彻底改造整个日本政府体制是失败的。根据《美国公务员法》,布莱恩·胡佛委员会(Blaine Hoover Mission)制定了《国家公务员法》(1947年10月21日的第120号法)。该委员会的成员福斯特·罗塞(Foster Roser)总结道:“1947年秋,拟定的公务员法被提交国会。不幸的是,日本政府中有封建思想和官僚思想的核心人物敏锐地意识到,任何此类的现代行政法,将对其职位构成威胁,并且将导致其丧失权力。最终由国会通过的法案与委员会当初提交的相比,面目全非。”^④

20世纪30年代和战时,军方将各省置于它的集中控制之下,从各省中夺取了人员选配和晋升大权,布莱恩·胡佛(前公务员委员会主席)对此一无所知;他对内务省和大藏省成功地抵制军方的做法也一无

① Satō, p. 60.

② Amaya, p. 72.

③ Noda Economic Research Institute, p. 5.

④ Roser, p. 201.

所知。在阻挠改革公务员制度方面各省均有多年的经验。^① 根据胡佛所提出的法案,确实在内阁之下设立一个国家人事局(National Personnel Authority),专门负责举行考试、确定工资级别和听取意见。但是,该法案没有给予内阁或首相办公室以能够控制各省厅的必要权力和人员,特别是制订预算的权力仍然保留在大藏省(相对来说,美国的管理与预算局则直接隶属于总统)^②。

1948年的国家公务员法修正案规定,对副课长以上,包括常务副大臣的官员必须重新进行考试。尽管遭到资深官员的抗议,但是,考试在1950年1月15日如期举行了——并且立即以“天堂考试”而闻名,因为参考官员可以抽烟、喝茶,想考多久就考多久(有人考了一整夜)。结果,大约有30%的官员不及格,未能再接受任命,政府同时也相应裁员了30%,最终结果是除了通过正常的人员补充之外,没有新鲜的血液进入官员体系。

然而,占领期间经济官员飞速上升的原因,除了因为职权的扩大,主要是由于当时的形势。首要的是盟军最高司令部实施了间接占领的决定,也就是不是直接取代日本政府,而是由日本政府实施占领法令。在许多日本人看来,这或许是一个值得欢迎的决策,然而它也开辟了官员阶层自我保护的道路。一位评论员指出,盟军占领的7年,概括地说,也就是日本政府官员阳奉阴违的7年^③。

辻清明(Tsuji Kiyooki)教授——在日本公务方面最为杰出的权威人士——认为,他所说的“帝国制度”之所以持续不灭有两个原因,这里,“帝国制度”不是帝国制度本身,而是指不受内阁和国会制约的政府文官体制。这两个主要原因就是盟军当局实施间接统治和日本政府迅速接受美国拟定的宪法。麦克阿瑟(MacArthur)早先曾威胁说,如果

① 参见 Ide Yoshinori, in Tokyo University, 1974, 3:149—158.

② 详见 Ōkōchi Shigeo, “Nihon no gyōsei soshiki”(《日本的行政组织》), in Tsuji, 2:94—99.

③ Kakuma, 1979b, p. 5 *et seq.*

日本政府继续阻挠接受美国拟定的宪法的话,他就把这个问题交由公民来投票表决。日本政府的迅速接受,杜绝了这个威胁。辻清明承认,1947年的宪法事实上是占领当局所进行的最为重要的民主化措施,它为日本提供了一个高度负责和高度民主的政府。但是,他认为,政府官员看到了至关重要的一点:政府的权力要想得以保留,就要避免让人民直接参与政治。事实上,1947年的宪法无疑是开明的,却像明治时期发布的1889年的宪法一样,是自上而下赐予社会的,缺乏民主基础。^①

财政部一名官员对约翰·坎贝尔进一步阐述了辻清明的看法。他说,日本“从来没有经历过‘平民革命’,这种革命会在公民中产生一种‘政府是我们自己建立’的感情”。^② 辻清明认为,尽管社会、劳工、产业和农业领域在占领期间都完成了相当程度的社会改革,但是却错过了进行这样一次人民革命的机会。尽管如此,必须指出的是,发展型国家的有效运行要求指导经济发展的政府部门除了最强有力的利益集团之外,不受其他任何集团的干扰和影响,以便它能够确立和实现长期的产业发展优先权。在现代的开放社会里,各种压力集团和利益集团都能够对政府施加影响,这样一种制度肯定不会达到发展经济的目的,不论它可能实现其他怎样的价值观念。因此,1950年产业政策成功的先决条件,便是政府经济部门在一定程度上能够完整保持它以前的影响。

43

政府不仅仅保持了它的影响,而且在两个原因的作用下还扩大了影响。首先,恢复经济的需要使得政府机构大幅膨胀。怀尔滋(Wildes)提供的数字表明,在战后的头三年里,政府机构的规模与战时的最大规模相比增加了84%。^③ 无论盟军最高司令部是否看到了这个事实当中的讽刺意味,反正日本人肯定看到了。《中央公论》1947年8月的一篇著名头条社论写道:

① “Shihai taisei no seisaku to kikō”(《政策与统治体系结构》), in Oka, pp. 53—68.

② Campbell, p. 128, n. 29.

③ Wildes, p. 92.

在目前的情况下,政府的问题既复杂,又难解决。一方面,毫无疑问,政府、军方和财阀必须共同承担战争的责任。我们知道,从战争的开始、扩大到结束,政府影响巨大,它是很坏的。由于政府官员的责任和罪行,许多人谴责了他们。但是,另一方面,在当前战败的情况下,日本不可能恢复自由经济制度,而经济生活的各个方面必然要求扩大计划和控制,政府的职能和重要性日益扩大。像解散军方和财阀那样解散政府是不可想象的,因为政府作为技术和知识的集中体,必然随着行政部门的扩展和复杂化而庞大起来。^①

这不仅仅是政府所承担的任务数量增加的问题;甚至更为重要的是,盟军最高司令部坚持认为,过去由政府 and 财阀共同承担的经济职能应该完全由政府承担。正如我们将在第四章中所看到的,对于这件事,44 战前政府曾经积极斗争,但是由于私营部门的抵制而始终未能办到。辻清明认为,强迫财阀将原先共享的权力移交给政府,这个行为究竟意味着什么,盟军最高司令部从未充分思考过,因为根据美国政府的理论,盟军最高司令部认为,政府并非政治实体,而只是“一个非政治性机构”。再者,盟军最高司令部本身就是一个政府机构(美军),因而对那些相对来说不需负政治责任、只对国家提供专业服务的机构不愿多加怀疑。

政府影响扩大的第二个原因是,盟军最高司令部为替代旧体制而扶持的政治力量的相对无能。被推到新政府领导岗位上的旧政党干部,从未(或者有近 20 年)当过政。而且,这些人当中最有能力的均已被整肃。日本从未充分建立美国式的传统,也就是政党领导人深深卷入行政事务,并且起草法案。在 1947 年 5 月 24 日任职的片山哲(Katayama)政府中,内阁成员如此缺乏专门知识,并且不熟悉法规,以至于在召

① “Kanryō o dō-suru”(《何谓官僚政治?》), *Chūō kōron*, Aug. 1947, p. 3.

开内阁会议时,每位阁员都得有一名次官陪同,以便于向他提出如何行事的具体意见。^① 1949年1月吉田茂(Yoshida Shigeru)第三次组阁时这种情况才告结束。吉田茂(1878—1967)本人就曾是外务省的高级官员,他所建立的“官员控制政府的领导体制”在日本政治中至今仍发挥主流作用。

42名前政府官员在1949年1月第24届普选中当选为新的国会议员;其中大多数既是吉田茂的门徒又是他的同事,在吉田茂的鼓励下才参加了竞选。这批新当选的政治家中,有刚刚退休的大藏省次官池田勇人(1899—1965),他成为吉田茂的新大藏大臣,还有刚刚退休的运输省次官佐藤荣作([Satō Eisaku], 1901—1975),他很快成为吉田茂的自由党总干事。1948年12月24日,也就是选举前夕,未被起诉的甲级战犯岸信介(1896年出生)在巢鸭监狱中获释。他曾任阿部(Abe)、米内(Yonai)和近卫(Konoe)内阁的商工次官,并且曾经担任东条内阁的商工大臣和军需次官。1952年4月29日,他被解除整肃,并在一年之后也被选入国会。这三名政府的官员,每一位在他们各自的岗位上都取得卓越的成就,在1957年到1972年期间,一直主宰着日本的政治:1957年2月至1960年7月岸信介任首相,1960年7月至1964年11月池田任首相,1964年11月至1972年7月佐藤任首相。吉田茂本人在旧政府里曾任外务省次官和驻英大使,1946年5月到1947年7月和1948年10月到1954年12月担任首相。

除了这些领导人,许多中层的国会议员也来自旧政府。在1946年保守的自由党内,旧官员出身的国会议员只占总数的2.7%。1949年吉田茂将这个比例提高到18.2%。自此以后一直维持这个比例。到1970年,旧官员出身的自民党党员,众议员有69名议员(占23%),参议院有

^① Ōkubo, pp. 4—5.

50 名议员(占 37%)。1977 年上述比例分别为 27%与 35%。^①

在县一级选区内拥有稳定的选民基础的党派政治家,对于政府干预议会并不是没有意见。他们当中的许多人过去认为,现在也同样认为,这些官员并不是要变成政治家,而是要取代政治家的功能,从而增加混淆行政部门与立法部门权限的危险。战前和战时的政届人物中,有 329 名刚刚被解除了不得担任公职的禁令,他们中约有 40%在 1952 年 10 月的选举中被重新选入国会,约占 30%的席位。从那时起,战后国会的主要政治格局就已经形成:所谓保守势力的主流派由退休的政府官员组成,而反主流派由老(后来被称做“纯粹[pure]”)政治家所组成,这些人从来没有在国家机构中担任过职务。1955 年,2 个主要保守党派——战前的政友会和民政党的后继者——联合起来,以便于对付日益增长的社会主义反对力量。他们联合创建了人数众多的自民党。从此以后,国会一直被该党所持久控制。

在自民党内部,主流派和反主流派相互竞争,前者往往占据上风;但是,为了党的团结,没有任何一派被完全排除在权力圈之外。在 1958 年第 2 届岸信介内阁的 12 名大臣中,有 8 名由旧政府官员担任,从而确定了旧政府官员的优势。在党的政策事务调查研究会(Policy Affairs Research Council)和国会各常务委员会——负责批准各省计划与预
46 算——中,这些人也占据着许多有影响的位置。由于富有行政技能和官场背景,他们在自民党内也更快地上升到阁僚级地位:根据某种计算,出身于旧政府官员的政治家,平均当选 7 次就能达到这一地位,然而记者出身或代表经济利益集团的政治家则需要连续 8 次,地方政治家需要连续 10 次。^②

毫不奇怪,旧政府官员在国会的影响越来越大,实际上强化了官员

① Watanabe Yasuo, "Kōmuin no kyaria"(《官员的职业》), in Tsuji, 4:200; Satō, pp. 60—61.

② Sugimori Kōji, "The Social Background of Political Leadership in Japan", *The Developing Economies*, 6(Dec. 1968):499—500.

占统治地位的战前模式。斯波尔丁(Spaulding)指出,在明治宪法(1890—1947)时期,国会所通过的法案中,91%由行政部门而非国会提出。^①这种立法模式与战后的国会类似。譬如:1947年5月20日至12月9日,新宪法下的第一届国会中,代表政府的内阁提出了161项法案,其中150项获得通过;而众议院议员则提出20项法案,其中只有8项获得通过。1957年12月20日至1958年4月25日,第28届国会时,内阁提出175项法案,通过了145项。而众议院议员则提出68项法案,只有15项获得通过。^②这种模式对于个人议员提出法案越来越不利。内阁提出的法案完全由各省酝酿并草拟,随后交由自民党批准后在国会提出。各省官员按照惯例出席国会,解释提案并回答相关问题。

在各项法案提到内阁之前,就在各省内和各省之间进行了认真的讨论,各界人士也都起到了一定作用。由各省主持的准审议(quasi deliberation)是在省属的246个(1975年)“审议会”上进行的。这些审议会是由各省大臣设立的官方常设机构,由他挑选的各界专家组成,负责调查并讨论本省所提出的政策和立法提案。1975年,隶属于首相办公室的审议会最多(51个),而其次是通产省,多达36个。

审议会影响巨大,在日本,由非官方人士审查并讨论法案的工作在各审议会上进行。甚至是诸如关税法和赋税法这样对国会非常关键的法案,在审议会讨论之后,国会能做的也只是盖个图章而已。譬如,无须国会参与,税务制度审议会(the Tax System Deliberation Council)每年都提出税法和税率方面的修正意见,通常国会对此不作修改。同样地,关税税率审议会(the Customs Duties Deliberation Council)确

47

^① Robert M. Spaulding, Jr., "The Bureaucracy as a Political Force, 1920—1945", in Morley, p. 37.

^② 有关内阁的数量,以及按照1947年宪法的规定,在最初的三十届国会中所提出的私人议案的数量的统计,参见 Fukumoto, pp. 132—136. 同样参见 T. J. Pempel, "The Bureaucratization of Policy-making in Postwar Japan", *American Journal of Political Science*, 18 (Nov. 1974): 647—664.

定关税税率和关税程序,国会也不作修改就予以通过。^①毫无疑问,由各审议会负责处理一些非常重要的事项;这些问题与各审议会成员的选举、程序和不受行政干预的独立程度等相关。

而有关这些问题,存在诸多争论。这些审议会确实为政府的决策提供民间意见吗?还是它们只不过给公众造成协商与协商一致的表象,从而掩饰政府行使权力的事实?在一次受访时,前通产省次官佐桥说,就他本人而言,审议会之所以重要,主要是因为它是事先平息对政府批评的一种工具。^②河中二讲(Kawanaka Nikō)认为,每当政府各机构在各自内部或者相互之间为了推行某些政策而进行斗争时,审议会确实是重要的武器:委员会名单上出现的重要人士主要不是为了打动公众,而是为了向政府里的对立面施加压力,显示威力;一个省的维护者发挥着与另一个省的维护者相抗衡的作用。^③

有些日本记者甚至更为尖刻。这些审议会被《每日新闻》的经济专家们称为“鬼把戏”,他们提出,这些审议会没有独立的工作人员,提交给他们的建议已经事先被保荐省批准了。但是,另一方面,他们认为,经济领域里最重要的审议会——譬如附属于经济企划厅的“经济审议会”、附属于通产省的“产业结构审议会”和附属于大藏省的“外资审议会”等——不仅仅是“摆饰”。^④譬如,通产省记者俱乐部对于其中之一,即外资审议会,就提出了不同意见。它认为,至少在资本自由化之前,

① 参见 Ministry of Finance, Tax Bureau, p. 9; 以及 Hollerman, 1967, p. 248. 前参议院商工委员会技术顾问 Odahashi Sadaju 宣称,审议会实际上已经取代国会审议法案的职能。参见 Odahashi, p. 23. 同样参见 Yung H. Park, “The Governmental Advisory Commission System in Japan”, *Journal of Comparative Administration*, 3 (Feb. 1972); 435—467. 有关特别审议会的研究,参见 Yung H. Park, “The Central Council for Education, Organized Business, and the Politics of Education Policy-making in Japan”, *Comparative Education Review*, 19 (June 1975): 296—311; 以及 Michael W. Donnelly, “Setting the Price of Rice: A Study in Political Decisionmaking”, in Pempel, pp. 143—200.

② Interview with Sahashi Shigeru, Tokyo, Sept. 5, 1974.

③ “Nihon ni okeru seisaku kettei no seiji katei” (《日本政策制定的政治过程》), in Taniuchi, pp. 7—8.

④ Yamamoto, pp. 46—50, 74—78.

外资审议会就是用来覆盖某种东西(这里指的是通产省对于日本的外资企业的限制)的魔布,以掩饰事实。^①

如果这些批评完全正确的话,我们就会问,国会本身为什么不去承担起草和讨论法案这样重要的责任?回答是,日本的国会不是韦伯所说的“真正办事的国会(working parliament)”,即不是“一个通过不断参与行政部门的工作而实施监督的国会”。^② 政府最重要的工作在别处完成,国会只是批准这些工作方案。如前所述,国会对政府的依赖关系源自于战前的体制。由于战后重建的艰难繁重,这一关系得以持续和强化。20世纪40年代末和50年代初,政府为实现其政策而斗争、反对不够称职的政党的干预时,引用了政府代表全国利益、而政党只代表地方、局部或自私的利益这样的老观念。国家拥有的智慧是普世的,社会拥有的智慧是有局限的,这种政治理论与盟军最高司令部建立的一些民主制度相比,更被日本人所熟知。小岛昭(Kojima Akira)认为,可以将这种理论追溯到明治时期国家对权力的“垄断”,从而为“国家利益的正统地位”提供了依据,而任何非国家利益都被定义为私人利益,应该处于从属地位。^③

48

有许多特殊的利益集团在日本存在。但是,缺少使其政治活动合法化的多元化理论。战前,通过向政府表达私人利益,这些政党才获得它们所具有的地位,这一传统在战后得以延续。个人提出的法案很少被通过的一个原因是,它们几乎都是根据某个选区选民的要求而提出的,或者被认为只为某些特殊利益服务。许多政治家也接受了政府活动与他们自己的活动是主从关系的传统。坎贝尔(Campbell)写道:“他们倾向于认为,选民们关心的几乎全是具体的、关乎自身的事,而不是有广泛意义的社会问题。”^④

尽管自由派对日本行政部门与立法部门之间融为一体的关系可能

① MITI Journalists' Club, Oct. 1963, p. 76. 有关 kakuremino(魔布)这样的术语运用到审议会身上的论述,参见 Yamamoto, p. 21.

② Weber, p. 1416.

③ “Gendai yosan seiji shiron”(《现代预算政治概览》), in Taniuchi, p. 107.

④ Campbell, p. 280.

感到失望,但是,从发展主导型国家的观点看,它有某些内在的优点。战后,国会代替皇室机构发挥了泰特斯(Titus)所谓的“最高批准机构”的作用,它使政府各部门的决策合法化。^①像明治宪法中的天皇那样,国会是国家主权所在,但是以前权威与权力之间的矛盾仍然存在,其理由至少有一些是与以前一样的。但是,存在一个重要的差别:与皇室机构相比,国会对这些重要职能的行使更为有序、有效和民主。像战前那样,由于日本政府在战后动员了大量资源并将它们投入重工业,特殊利益集团和公民个人的要求势必受到抑制。尽管经济高速增长政策最终提高了全体公民的经济生活水平,因而能够符合他们的利益,但是公民本身事先并没有被征询过意见。政府为实行计划所需要的资金、法案和制度都是由华尔兹所谓的“傀儡国会”批准的。^②

通过多数党自民党,这个“傀儡国会”在政府与社会之间起到了调节协调的作用。在它的作用下,政府不得不照顾不可忽视的利益——譬如,农业和中、小企业的利益,并且,有时为对付污染之类的严重问题它还要求国家改变政策。同样,如果有集团所提要求可能干扰经济发展计划,国会也会抑制它们的诉求或迫使它们作出妥协。总体而言,国会比较公正,保持了国民收入分配和困难分担的一种相对合理的模式。^③

在日本,人们仔细研究和分析国会的这种未经声张的居间协调作用。尽管人们提出了各种说法,但是,结果是大多数说法将日本社会分为两大势力集团,就是位居中心的集团和位居外围的(或称为有特权的和一般的、第一等的和第二等的)集团,中心集团服务于社会整体利益而非自身特殊利益,主宰发展型国家的治理。中心集团——包括政治、自民党的和较大的日本商工企业——相应地在相互之间又维持着一种不对称的三角关系。自民党的职责是使政府的工作合法化,但是还要

① Titus, p. 11.

② Wildes, p. 113.

③ 有关收入分配的论述,参见 Boltho, p. 163.

保证政府的政策不能过远离开公众所容许的范围。政府有些工作也符合党自身的利益；由于在很大程度上要依赖于拥有很多选票的农村，自民党始终要保证国会与政府对农民的要求作出反应。同时，为了保证自民党能够按照政府认为有利于全国的方针行事，政府为它提供了自己的干部，并引导商工界迈向经济发展的目标。商工界反过来，又向自民党提供巨额资金使其掌权，即使不能就此控制该党，因为该党一般的靠拢方向是向上（即政府），而不是向下（即它经济上的主要靠山商工界）。

这种三角关系有时候看上去相互矛盾，有时又相互一致。但是，河中二讲认为这两种看法都不对。他认为，代表战略性产业利益的集团——他称之为“主要承包集团”——最终在政府享有特权。但是，为了自身利益，当私营集团或企业要求灵活执行政府政策，或部分地、技术性地修改政府政策时，二者有时就会发生矛盾。为了达到经济发展目标，政府会主动妥协，促成企业合并、提供资金帮助、对付外国竞争者等，但是政府也向各产业施加新的限制。这种矛盾事关重大也十分费时，但是，河中二讲认为，这种矛盾最终应该被理解为内部矛盾。

50

政府对于局外人——譬如，消费者集团，各地自然资源保护论者，或者反对与美国结盟的集团——的政策置之不理，如果它们变得非常强大，则通过自民党与之谋求妥协。不是因为这些关系是原则问题，而是由于它们产生的效果，日本人是理解并支持这些关系的。日本人形成了一种河中二讲称之为“双重社会观点的结构”。他的意思是，在这个结构中，被统治者倾向于察觉统治者的意图，并作为自己的政策观点接受下来，似乎统治者的政策就是自己的政策。对于局外人来说，这似乎是共识，但是实际上，它的形成是由于各种力量的平衡和日本的脆弱性所导致的。河中二讲把它界定为“连锁决策(interlocking decision-making)”而不是共识。这个概念承认政府、自民党和商工界之间的共生关系，他说，政府领导、责任不清、三者间的无形亲缘关系是这种连锁决策的特征。^①

① In Taniuchi, pp. 15—20.

从我们的分析目的来说,更为重要的特征是,各集团与政府的亲疏程度不同:“主承包商”、重要的政治支持集团与政府的关系亲近,而战略地位不太重要的集团与其关系就比较疏远——尽管比在明治宪法之下的关系要紧密些。与政府往来的途径并不固定,实际上途径存在于各审议会中,存在于政府官员向政界和产业界的流动中、还存在于下面将要谈到的“老关系”的大片网络之中。其结果是发展型国家比共产党主宰的统制经济型体制更为灵活、也更有弹性(其效益也大的多),但是比市场经济在制订目标和达成目标方面更有效能。

51 在这种微妙而富有弹性的制度中,政府官员与政治家的个人关系是相当复杂的。在每一个省里,只有一个真正的政治任命对象,就是大臣,他由首相提名,并成为内阁成员。大臣一般是国会议员,但不必是国会议员(1947年的宪法第67、68条规定,首相由国会议员在议员成员中选出,但是只要求大多数大臣是国会议员)。而各省的其他官员都是非政治任命的对象,其中最高级的官员是常务次官(我往往将其简称为“次官”)。所以,日本的首相只有权提名4位党的官员和约20位大臣,而以美国总统为例,他至少能够任命1000人就职于政府(一位日本分析家计算过,仅卡特总统1977年初所任命的官员就有916名)。^①由于政治需要,首相还要权衡自民党内部的派系平衡,对政治家担任某大臣职务的资格能力则很少考虑。*

① Satō, p. 66.

* 自民党总干事——党主席(相当于首相)领导下的党派4个领导人之一——提名额外的24个议会议员,2个(上下两院各1个)进入大藏省,农林省和国际贸易局,其他各省各1人。这些次官们应该在各省和国会之间保持联络,但是“‘该职位’的主要吸引力在于能够为政治家们提供一个运用本省的方便条件为他们的选民进行服务的机会(这样,更有利于提高他们的竞选力),对其他政治家也有帮助(从而在政治中加强自己的影响力)”。参见 Nathaniel B. Thayer, *How the Conservatives Rule Japan* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1969), p. 279. 日本《每日新闻》发现,就像人体的阑尾一样,议会议员似乎并不发挥重要作用。给他们任职的目的始终着眼于回报党内的派系人物,而非非着眼于在政府机构或者议会有效发挥作用。参见 *Japan Times*, 1974年5月7日和1975年12月27日的相关报道。

日本实行对大臣以下的岗位不作政治任命的制度,对此,日本政府始终严格维护;政府官员认为,这有利于确定他们非政治的主张和只为国家利益而代言。政府部门最害怕它的内部事务被“政治干预”,更为糟糕的是一个省要听命于一个党或一个政治家。在法律上,尽管大臣领导一个省并对省内发生事情全权负责,但是从一开始,他与次官之间就必然存在着微妙的关系。通常是大臣害怕下属,害怕他们控制自己;一名记者提出,一位大臣穿着礼服,在皇宫里作为内阁成员参加授职仪式照相时,是他对自己的职位感到满意的唯一时机。^① 如果长期保持这种情况,官员自然会感到满意。但是,他们真正需要的大臣是:既为本省承担责任又不干预他们的工作,同时保护该省不受其他政治家、外界利益集团,特别是商工利益集团的干涉。这就需要大臣是一个强有力的政治家——他可能会有自己的观点。如果以前他也是一名政府官员,甚至可能就来自这个省,那么,他所处的关系就变得很复杂。

52

大藏省的官员承认,他们害怕那些来自他们自己省的那些诸如贺屋宣(Kaya Okinori)、池田勇人或者福田赳夫(Fukuda Takeo)这样的强有力的大臣。^② 特别是池田,无论领导哪个省,他都是活跃的。为了清除保守派官员(他们反对他的迅速发展经济的计划),也为了使该省支持他的政治雄心,他改组了大藏省,由此而声名煊赫。^③ 池田担任通产省大臣时,赢得了该省官员的普遍拥戴,主要是因为他们之间意见统一,但是在意见统一时(譬如,1960 有关贸易自由化的步伐上),池田占了上风。由于不愿在报纸上看到事先没听说过的新的经济措施,池田曾一度下令通产省的人员未经他批准不得向报界发表谈话。^④ 但是,他不干预省内的人事问题。

池田是前任政府官员,又是一位活跃的大臣,这种情况很不寻常。

① Akimoto, p. 142.

② Matsubayashi, 1976, p. 233.

③ Itō Daiichi, 1968, pp. 457—458.

④ Industrial Policy Research Institute, p. 264.

对于政府官员来说这类人物虽然使他们有些压力,但是并不是真正的威胁。真正有威胁的是拥有政治家背景的活跃的大臣。他们对一个省施加的影响能在日本政界触发震撼多年的冲击波;此类事例的细节反复出现在日本人撰写的有关中央政府的书中。河野一郎([Kōno Ichirō], 1898—1965)和他力图控制农林省的事例可能是其中最为有名的了。

河野在战前就是鸠山一郎(Hatoyama Ichirō)的追随者。他在1951年整肃解除后返回政界,成为吉田茂政府主流的对立面。随着两个保守党合并成自民党,他担任了鸠山第一届内阁的农林大臣、岸信介第一届内阁的经济企划厅长官,还在池田第二、第三届内阁里先任农林大臣,后又任建设大臣。1964年,作为建设大臣,他负责承办了东京奥运会,这是战后日本第一次作为新兴经济大国出现在世界舞台上。池田去世后,为夺取对党的控制权,河野领导了联合重大行动,但被佐藤击败,不久后去世。

1954年12月,河野首次担任农林大臣时,就极力干预省内的人事事务。他的帮手是一个名叫安田善一郎(Yasuda Zen'ichirō)的官员,安田被破格越级提升为省的官房长(在农林省内,后补次官还负责省内所有的人事任命),地位在许多昔日的上级之上。之后,对那些不支持河野的官员,安田将之调动或降职。为了退休后能得到河野的保护,自创政治局面,安田自愿地参与了这些活动。担任农业省粮食厅长官(1961年7月—1962年1月)时他的官员生涯结束了,之后作为河野派成员参加众议员竞选,但以失败而告终。^① 其他省认为他是一个重要例子,说明如果一个省的一些官员被越级提拔,并且为了自己的目的甘心被政治家利用,那么灾难就可能降临到这个成员和这个省的身上。

由于自民党对农民选票的依赖,农林省常被说成是第一个被自民党“政治化”的省。然而,任何国家的农林部门都很少是“非政治化的”。

^① 参见 Kusayanagi, May, 1969, p. 165; Matsumoto, 1:16; 以及 Takeuchi, p. 14.

由于自民党要与共产党控制的教师工会进行意识形态斗争,在日本,至少还有一个省——文部省,始终紧紧受制于自民党;文部省毫不掩饰它对政治的依附。至于通产省,自1949年成立以来,出于政治目的,历任首相和该省大臣一直试图控制并利用它。通产省的官员一直抗拒这种利用,并以河野和农林省的反面例子为戒。在后面几章本书将详细分析一些通产省的例子,因为它们经常影响该省的基本产业政策。

有些政党政治家出身的大臣,甚至是活跃的大臣,如田中角荣(Tanaka Kakuei)、中曾根康弘(Nakasone Yasuhiro)和河本敏夫(Kōmoto Toshio),在通产省也受欢迎,因为他们在国会能办成事情。然而,即使彼此关系很融洽,在与非官员出身的政党政治家打交道时,官员心中仍存有疑虑,担心是否会被卷入贪污腐化的事件中(在战后日本,曾对旧官员出身的政治家提出过多起贪污腐化的控诉,而这些控诉一般只是针对政党政治家)。如果一个大臣想要自己提名次官(按惯例应由离任的通产省次官提名自己的继任者),或者改变官场的内部规则,否则冲突就会不可避免。在通产省,政务次官坚持参加省务会议时,这些会议就曾被取消或被宣称具有私人交谈性质,通产省的官员由此闻名。^① 在通产省看来,像椎名悦三郎(1898—1979)那样的大臣才是理想的,他是通产省的前身——贸易和工业局的资深官员,无意干涉省的内部事务,是自民党内有势力的政治家,还是国会中的著名辩手(在日本,这意味着政治家能谈吐优雅,但是最终在发言里没有任何实质内容——这是一门椎名完全掌握的艺术)。一般而言,战前大臣对所在省的影响要大于战后大臣的影响,这个变化也反映了文职官员的势力在战后的增强。

在日本的政治制度中,尽管政府官员与政治家的关系十分微妙,但是,官场生活的焦点往往集中在一个省的内部——在那里,不合常规的做法和偶然的违规会引起轩然大波。兰多(Landau)和斯托特(Stout)

^① Akaboshi, p. 171.

提醒我们：“政府机构是人为建立的体系和自然形成的产物的融合。除了正式特征，它们还各有其特殊的利益集团、私人关系网、照顾圈子、政治中间人和派生组织。”^①这些非正式的关系通过灌输忠诚意识、加强信息交流、引导新参加工作人员适应环境，在价值观发生冲突时提出新观念等方式，帮助这个组织有效运作，维护组织“文化”。在整本书里，我将谈到通商产业省的组织特征——主要谈到 1939 至 1973 年期间，通产省著名的正式组织，即按行业成立的直属专业局——但是，恰恰是非正式的惯例和传统使一个组织生机勃勃，并且能够使人们对正式组织感兴趣。

草柳大藏(Kusayanagi Daizō)说，在日本，所有的人际关系都建立在 4 种阀(关系)上：闺阀(联姻关系)、乡阀(同乡关系)、学阀(同学关系)和财阀(金钱关系，这里的“金钱”不应与战前那些家族统治的产业帝国或旧财阀相混淆，含义比较广泛)。^②所有这些关系都在政府中存在，但是，前两种关系不太重要，可以简略带过。

在通商产业省里，可以看到联姻关系的例子。试举如下事例：鸠山道夫(Hatoyama Michio)，之前是通产省工业技术院的物理学家，退休后又成为索尼公司技术部负责人。他是前首相鸠山一郎的二女婿。1969 年退休之前任通产省经济企划厅的副厅长高鸟节男(Takashima Setsuo)，他的妻子是前皇室侍从黑田实(Kuroda Nagamichi)的女儿。55 增田实，通产省自然资源与能源厅厅长，1975 年通过婚姻成为战后日本企业家、前富士钢铁公司总裁永野重熊(Nagano shigeo)的外甥女婿。还可以举出许多例子。

战前，商工省的官员中包含有伊藤文吉(Baron Itō Bunkichi)男爵这样高身份的人。他是明治寡头执政者伊藤博文的非婚生子，后成为

^① Martin Landau and Russell Stout, Jr., "To Manage is Not to Control", *Public Administration Review*, 39(Mar.-Apr. 1979):151.

^② Kusayanagi, Jan. 1969, p. 180.

吉野信次(通产省历史上几位最重要的人物之一)的保护人。出身贵族的木户孝一(Kido Kōichi)战前在商工省工作,战时成为掌玺(Privy Seal)大臣。椎名悦三郎是后藤新平(Gotō Shimper)的外甥,后藤新平在明治时期任台湾总督、南满铁路总裁,1923年地震后负责东京重建。

这些关系和它们可能的影响在日本是重要的,而且它们可能不是偶然形成的。许多年轻的官员要求课长为他们安排婚姻,一个课长在撮合婚姻时往往考虑联姻问题。尽管如此,但是大多数知情的观察家说,在战后的政府机构中,联姻并不像战前那样重要了。^①但是,仍有一些通产省的官员说,和差的联姻关系相比,好的联姻关系更有利于一个人事业的发展。久保田(Kubota)指出,“平均说来,1949—1959年期间,高级官员(这是他深入研究的对象)往往有比其父亲更显赫的岳父”。^②在日本,政府官员似乎是择偶的好对象。

同乡关系同样存在于官员之中,但是它的重要性相对较差。前通产次官德永永久次(退休后担任新日本钢铁公司的副社长)指出,当他担任次官时,石井光次郎(Ishii Mitsujirō)是大臣,此人是战后保守政界的主要人物之一。石井不仅是他的上级,而且他们都来自福冈县——这就是说,他们还是同乡。据德永所说,这个因素有点限制了他和石井的关系。^③岸信介、松岗详右(Matsuoka)和鲇川义介(Ayukawa Gisuke)都来自山口县,并且他们都说过,20世纪30年代在开发中国东北工业时,这一关系促成了他们的合作(岸信介是佐藤的亲哥哥,岸信介过继给了另一家系)。小金义照(Kogane Yoshiteru),战前商工省中的大人物,50和60年代又从通产省的官员成为国会中的政治家,他的经历既体现出联姻关系,又体现出同乡关系。1898年他出生于神奈川县小田原的一个普通家庭里。但是,当他还是一个年轻官员时,就与森

56

① “Tsūsan-shō ni miru gendai keibatsu kenkyū”(《出现在通产省的现代联姻研究》), *Zaikai tenbō*, Aug. 1978, pp. 62—65.

② Kubota, p. 50.

③ Matsubayashi, 1973, p. 85.

格(Mori Kaku)的妻妹的女儿结婚,由此战前政友会总干事成了他的姨父。由于这层关系,再加上他来自神奈川县,他后来在该县第三选区中继承了森格的老选区,在国会里代表该区大约有20年之久。^①

任何大型日本组织里都存在阔阀关系和同乡关系,但是,毋庸置疑,日本国家机构中唯一最有影响的关系是同学关系。官场生活中大学校友圈是必不可少的,因为正是大学学位和高等公务员考试的通过,才使官员们在其他社会精英中脱颖而出。同学关系也在整个社会中形成了一个极为广泛的“老关系”网络。

1886年3月1日,日本政府发布了一条帝国法令,提出“开设科学技术课程、为国家的需要服务,是帝国大学的目标”。这个命令使东京帝国大学——简称东大——成了训练行政人员(用以取代政府中长洲藩和萨摩藩武士)的机构。东大毕业生一直颇受政府喜爱,但是到了20世纪,随着其他现代大学的设立,政府对包括东大毕业生在内的所有政府官员候选人,都通过考试录用。高等公务员考试很难通过。斯波尔丁估计,1928—1943年间,主要考试的不及格率为90%。^②这个考试制度在战后仍然实行,变化很小。1977年,高等公务员考试有53000人参加,只有1300人及格,每41个报名者中只有1人及格。由于东大原定的教学目标是培养政府官员,加之它的教学水平普通较高,因此通过考试者绝大多数都是东大的学生(参见表3)。

然而,并非一个省的全部官员都必须通过文官考试。战前,通过考试的人接受天皇任命,而那些未参加考试的人则获得一般任命。二者之间差别大概相当于军队中的军官与士官的差别。在现代日本,所有的政府官员都必须通过考试,只是与过去的考试制度相比,在考试的难度和范围上有所区别。现在,想要成为官员的人必须参加甲级或乙级考试;通过甲级考试并进入一个省的人,可以晋升到次官,即该省文官

^① Nishiyama, pp. 109—114, 228—230.

^② Spaulding, p. 265, 表45.

的最高职位；而通过乙级考试的人晋升的职位不能高过于课长，往往还到不了这个职位。

表 3 1975 年和 1976 年各大学通过高等公务员考试人数

大学	通过人数	
	1975	1976
东京大学	459	461
京都大学	172	193
东北大学	67	51
名古屋大学	34	42
九州大学	29	41
东京工业大学	44	38
早稻田大学	28	32
大阪大学	44	32
北海道大学	45	31
东京教育大学	24	22
名古屋工业大学	7	19
东京农业大学	18	15
横滨大学	19	14
千叶大学	14	12
神户大学	14	12
一桥大学	22	10
庆应大学	6	10

资料来源：《朝日周刊》，1977 年 7 月 15 日，第 21—23 页。

注：其他大学每年通过人数不超过 10 人。

希望在政府工作的大学生在大学的最后一年参加甲级考试。一个人若通过考试并被一个省录用，就会成为该省的一届成员。在整个官场生涯中，属于哪一届是一个官员最重要的特征，这种影响在他离开政

府后会持续很久。垂直关系,或所谓“前辈”与“后辈”之间的关系存在于高级或“职业”官员之间的各届。晋升为部门主管和退休都要按资历严格进行的。在官员当中这种按照年龄分等和“对资历的尊重”不仅对于他们在一个省内的活动有影响,而且对一切都有影响。譬如,前首相岸信介在年老时仍称吉野次为他的上届,因为这是他们在老的农商务省中的关系。^① 更具讽刺意味的事例是,在调查洛克希德贪污案(1976)时,当全日航空公司总裁的大庭哲夫([Ōba Tetsuo]原任运输次官)被召到国会作证时,报纸称受到质询时,他气得浑身发抖,不能自己。记者们说,其原因在于询问他的国会议员是他在运输省时的“后辈”,他是因为后届人竟敢质询前届人而发怒。^②

涉及同学关系一词时,有些日本分析家更愿意用东大关系这个词,因为东大毕业生在政府、银行和工业界的上层占有绝对优势。在东大关系中,甚至还有最为重要的关系——东大法学院校友。要想理解他们的势力,就有必要知道,每一届毕业生进入某个省时,他们的仕途固定分成两种——“事务官”或通才仕途和“技术官员”或专业仕途。这两条仕途的差别不同于上述通过甲级考试与乙级考试的官员之间的差别,但其影响同样重大。它是根据各人在大学里所学的专业而确立的。

只有一个省能把技术官员晋升到最好职位——次官,这个省就是建设省(the Ministry of Construction)。战后,以原内务省的土木工程局(Civil Engineering Bureau)为核心,加上许多被抽调的内务省事务官组织成立了该省。建设省的技术人员争取平等待遇的斗争既著名又激烈。在占领期间,片山哲的社会党政府才在建设省任命了首任次官。原内务省干部提出的次官候选人是事务官、前警官大桥武夫(Ōhashi Takeo),而技术人员则提名技术官岩泽忠良(Iwasawa Tada-

① 参见 Kishi 在 Yoshino Shinji Memorial Society 所定的序言, *Yoshino Shinji*. 有关 Kishi 对 Yoshino 高度评价的叙述,参见 Kishi, Sept. 1979, p. 282.

② “Amakudari”(《下凡》), *Shūkan yomiuri*, Sept. 4, 1976, p. 149.

yoshi)。片山哲政府受到原内务省各单位的工会所施加强大的压力，被要求挑选两名候选人中的一名。西尾末广(Nishio Suehiro)——内 59
阁官房长官、一名老社会党员——选定了岩泽。他解释说，在军国主义时期，他本人亲历过岗山警察的迫害，那时的岗山警察局长正是大桥。西尾的选择，使建设省形成了一条不成文的规则，即事务官和技术官轮流担任次官，这一做法一直延续至今。^①

在通产省内部，只有矿山安全局(Mine Safety Bureau)局长能够由技术官担任——实际上，只是由东大矿冶系电机工程专业的毕业生担任——甚至由事务官员与技术官轮流担任。事务官垄断了通产省的其他所有主要职位和其他省(建设省、独立的研究所和专业机构除外)的主要职位。而事务官绝大多数是东大法学院的毕业生。

全国人事局统计，截至1965年7月1日，483名司局级干部中——都获得法律、经济或文学学位——东大法学院毕业生有355名(占总人数的73%)。^②但不是全部东大法学院毕业生都能进入政府部门，只有最优秀者才能被选入。其他人则在日本最重要的企业中担任高级职位。他们之间的相互联系成为传说。表4详细列举了1975届和1976届法学院毕业生的就业安排情况。每届约690人，没找工作的有150至250人，他们要做研究生继续学业，或者因为没能通过高级公务员考试，等待第二年再考。每届进入政府部门的毕业生约有130名，根据他们的学业成绩以及各省地位的大致次序——大藏、通产和外务三省居于首位，厚生、文部和劳动三省居于末位——作选择就职部门。根据《每日新闻》报导，“毕业前，学生由东大顾问引向合适的工作岗位——足够好的到大藏省，不够好的可以到厚生省，如果这不合本人意愿，则可能会到大企业去”。^③

① Honda, 1:164—169.

② Shibusawa, p. 17. 同样参见 Konaka, pp. 99—125.

③ *Mainichi Daily News*, Apr. 8, 1974.

政府内外的东大同学平时都相互联系。能与政府取得联系是私营企业愿意录用他们的原因之一。更重要的可能是,东大关系意味着政府部门和企业的管理人员持有相同的观点——这种观点既不是美国法学院意义上的那种“法律”观点,也不是美国商工管理学院意义上的那种“企业家”观点。东大法学院在欧洲大陆型公共行政法方面的教学十分优良,这门法律课程类似于英语国家的政治学,而不是法学。东大法学学生也学经济学,经济学原理是一年级必修课,经济政策是二年级选修课,财政学是三年级必修课。政府与企业之间因为这样的教育而产生的统一观点开始于战前。正如罗德尼·克拉克(Rodney Clark)根据公司经营的观点所评说的:“到 20 世纪 20 年代,受过高等教育,特别是接受过某些有名望的公、私立大学,尤其是东大的教育,逐渐被看做是管理大公司最起码的资格……大学强调学习公法,由此提出了(当然也是提倡)一种观点,也就是企业管理被看做是分级负责和共同合作的活动:企业被当成了政府机构,而不是资本家借助高超的经营技巧、魄力和判断能力操纵市场和工人的场所。”^①

表 4 1975 届和 1976 届东大法学院毕业生工作去向

工作去向	1975	1976
1. 中央政府		
大藏省	17	15
通产省	13	14
外务省	10	11
法务省	4	不详
邮政省	12	13
警察厅	7	12
内务省	13	10

^① Clark, pp. 36—37.

续表

工作去向	1975	1976
农林省	11	9
运输省	9	9
建设省	8	9
文部省	4	8
厚生省	11	7
劳动省	5	4
人事院	2	2
最高法院	1	2
首相府	1	1
环境厅	1	1
防卫厅	1	1
国家税务厅	0	1
北道开发厅	0	1
小计	130	130
2. 县政府	3	18
3. 特殊法人(公营公司)	12	37
4. 商业银行和政府银行	92	117
5. 证券及经纪公司	4	8
6. 伤残及人寿保险公司	26	27
7. 房地产公司	4	2
8. 造船公司	8	3
9. 汽车制造公司	0	5
10. 国际贸易公司	26	27
11. 电器设备制造公司	5	4
12. 钢铁工业	20	22
13. 化学工业	3	4
14. 纺织业	3	4
15. 建筑业	1	1
16. 仓库与运输业	4	4
17. 公共事业	3	9
18. 大众传播业	7	10
19. 其他(家庭企业等)	c. 100	c. 111
总计	451	543

资料来源:《读卖周刊》,1967年4月3日,第156--159页。

一旦东大毕业生同届进入政府,他们就会共同致力于自己圈子成员的晋升,而把其他人排挤出理想岗位。当过官员的木神原英资(Sakakibara Eisuke)教授回忆说,1965年,与他同进大藏省的那一届共有18人,其中东大毕业生16人,另外2人毕业于京都大学。在这18个人中,5个人有经济学位,其他人都拥有法学学位。1966年那一届则更合乎常规,21个人中有法学学位的达到20个人。^① 在这种情况下,非东大毕业的年青官员很难晋升到课长以上的职位。正如《每日新闻》所报道的:“所有报纸都对前些时一名早稻田毕业生被任命为农林省局长的事做了显著的特别报导。”^②

62 在一个省内,谁成为局长、独立局长官或者最终成为次官,是促使各届官员进行激烈竞争的动力源。新进政府人员的官场生涯,开始于在各部门轮流从事各种工作,每一两年更换一次工作(这种做法被官场称为“转圈”)。近年来,在通产省内部,每一届的大多数人也都被派往国外的领事馆、大使馆、大学或日本外贸协会的一个部门工作一年。在一个省内部,各部门的重要程度也是不同的。每个局最重要的部门是局里的总务部门,而每个省最重要的部门是大臣官房处(Daijin Kanbō)的三个主要部门,譬如通产省的官房部门(掌管人事)、总务部门(掌管协调)和会计部门。某一届的成员在“转圈”时,如果曾经在这些部门待过或担任过领导,就被称做走上了“精英之路”。

通过乙级公务员考试的非精英官员则不必这样频繁地调换工作。他们多数在一个部门里固定多年,成为所谓的“活辞典(walking dictionary)”或者“活百科全书(human encyclopedia)”,这个词是指在部门内做具体工作并指导新参加工作的人。有时候,“活字典”也会晋升为课长,但是这种情况很少发生,而这种事在关键性的制定政策部门里

① Sakakibara, 1977a, pp. 31—32.

② *Mainichi Daily News*, Apr. 8, 1974.

则从未发生过。*

每个不大出错的职业文官基本都能晋升到课长的职位。表 5 说明在 1975 年底以前,5 个政府经济部门里各届官员晋升的相对速度。它表明,在大藏省和通产省,虽然次官都是 1944 届的,但新任官员晋升到部门主管,在大藏省要比在通产省迟 3 年(1975 年,在大藏省 1958 届的人刚要升任部门主管时,而在通产省 1961 届的人就已经担任部门主管了)。课长以上职位的晋升就靠竞争了。

一个省内的局长职位是有限的。每届文官中显然不是每个人都能升为局长的,而已晋升为局长的人还在忙碌于晋升为次官,晋升不了的那些人则不得不辞职(在日本政府中,这被称为“下凡[amakudari]”),担任公营公司或私营企业中的高薪职务。最终每个人都得“下凡”,因为下面几届人都急于晋升而施加了强大的压力。

表 5 各届人员晋升的相对速度(截止 1975 年 12 月 1 日)

部门	次官	独立局长官	部直属局长	副局长或部长	办公厅三个课课长	局或厅总务课课长	首任课长	地区局局长
大藏省	1944	1946	1946—1948(I)	1948(II)—1950	1951—1952	1951—1952	1958	1948—1952
通产省	1944	1945—1947(II)	1947(I)—1948(II)	1948(II)—1951	1952	1952—1953	1961	1949—1951
农林省	1945	1945—1947(I)	1946—1948	1948—1953	1952—1954	1953—1954	1960	1948—1951

* 譬如,在通产省,前军需官 Abe Shinshichi 进入通产省任职,没有参加高级公务员考试,就升任重工业局交通课课长,并且在引退前最终成为四国地区最高长官。然而,这两个职位都不重要。职业官员都不愿意到交通课任职,因为它监管自行车和赛车;据说它是通产省内唯一通常只负责订阅体育报纸的职务。在占领时期的最后几年,不法分子在日本操控自行车比赛;而且,在许多公众的抗议下,政府将自行车比赛移交给通产省进行整顿,从汽车赛中获得收入用做公用设施的维护和贴补地方财政,而交通课负责这件事;需要作出区分的是同一部门的汽车课,它是一个重要的职位。参见 Policy Review Company, ed., *Tsusan-shō, sono hito to soshiki* (MITI: its personnel and organization) (Tokyo: Seisaku Jihō Sha, 1968), pp. 205—206.

续表

部门	次官	独立局长官	部直属局长	副局长或部长	办公厅三个课课长	局或厅总务课课长	首任课长	地区局局长
运输省	1943	1946	1946— 1948(II)	1948(I) —1951	1953	1953— 1955	1961	1952— 1954
建设省	1944	1945	1945— 1949	1949—1952	1951— 1952	1952— 1953	1958	无

资料来源:渡边保男(Watanabe Yasuo),《公务员生涯》,《行政学讲座》,1976年4月,第191页。

注:各经济部门在1947—1948年经济管理期间录用春季届(I)与秋季届(II)毕业生以满足政府职能增加对机构扩大的需要。

64

一般次官本人的退休年龄一般在50出头。人们之所以要这样,是被政府论资排辈的僵硬制度所迫使的。但是,正如我们在后面各章中所说明的,这种做法开辟了政府向社会输出人才的重要途径,反而对国家是有利的。

分出谁先辞职,谁留在省里的过程叫做“拍肩膀(*kata-tataki*)”或者“间苗(*mabiki*)”。次官和官房长还要负责为即将退休的官员在董事会里找到一个好差事。次官更替时会公布最终的人事去留,卸任的次官选定某一届的人接替他的职务,为保证新任次官是省内资历最深的人,与新次官同届进省的官员都必须辞职。而新的次官则竭力保证这些高级退休人员(与同届人员)得到很好的安身之处。大臣和省的前辈政治元老则为退休次官安排新的职务。

在省内竞争高位的活动通常是发生在各届之间,而不是个人之间。譬如,大藏省内1947年5月届的25人组织了一个“5月会(May Club)”俱乐部,该俱乐部和睦相处了31年直到1978年解散,在那时,只剩下一名成员,税务局长大藏真隆(*Ōkura Masataka*)。^①即使没有像俱乐部这样的正式组织,在省内出现问题时同届人也常会作为整体而聚首交谈,在对策上形成一致意见(1963年佐桥第一次失利于次官任命时,通

① Kakuma, 1979b, p. 100.

产省里各届人分别集会讨论这个问题。这是通产省历史上大的危机之一,对此我将在第七章内详细论述。)

并不是每一届官员都能产生一个次官的;如果每一届都产生一个次官的话,那么他的任期可能只有几个月,这样会大大影响省的主要行政官员的职权的有效行使。因此,有些届必须被跳过。由于这个因素,官房处的人事部门主管有时会设法调离与之相竞争的几届中较有前途的人,从而保证他那一届人参加竞选。许多反对佐桥的人就曾指责他多年利用人事主管的地位操纵次官的继任。无论实情如何,1935届与1936届这两届人员夹在卸职的次官(1934届)与接任的佐桥的那一届(1937届)之间,都接近于退休阶段,而不能出任次官。在通产省里,“未出任次官”的有1935、1936、1938和1942年4届人员。

65

每一届都有自己的“花朵”——也就是很有条件担任次官的人——当同届中有人代表他们出任高层职务时,本届的人员都会感到骄傲。譬如,在通产省内,1934届之花就有庄清(Shō Kiyoshi)、矢岛嗣郎(Yajima Shirō)、三宅幸夫(Miyake Yukio)和三下英明(Yamashita Eimei)。1973年,在通产省内,庄清以中小企业厅长的职位、三宅以专利厅长的职位、矢岛以重工业局长的职位结束了他们的官场生涯,而三下则从1973年7月到1974年11月担任次官。无需多言,当一届出了两个次官,省内的气氛就会高度紧张。这样的事在通产省内曾经两次发生(同是1932届的石原武夫与上野幸七在1955年到1960年之间先后任次官,1937届的今井善卫与佐桥资在1963到1966年之间先后任次官)。

年龄分级制战前就存在,但在战后执行得更加严格。1913届的吉野信次在1931年(他任职到1936年)就任商工省的次官时,只有43岁,是越过几个比他年龄大的人而晋升的。此外,在他的请求下,一位比他年长的、1908届的中松真卿(Nakamatsu Shinkyō)在省内留任专利局局长5年。1941年10月,通产省内开始了新次官上任后,所有同届人员和年长人员都要辞职的做法。那时,岸信介任大臣,并任命椎名为次

官。他们二人代表省内亲军方的满洲派,对于施政目标有明确的想法。岸信介要求全部年长于椎名、对政策与他们有不同看法的人全都辞职,那些人照办了。^①

在战后,“尊重资历”的做法随着政府机构惊人的扩大同时发展。这样做是需要的,因为即使政府机构内部的人事管理秩序严明,也为官员(他们的薪水比战前少得多)提供了保障。渡边保男(Watanabe)计算过,在1894到1943年期间,通过高等(A级)公务人员考试的有9008人,而在1949到1973年间,则有18998人。^②这说明了战后政府机构的扩大。

66 官员们并不都喜欢或赞成年龄分级和强迫提前退休制度。虽然佐桥过去是利用这一制度的老手,但是经常斥之为不合理。到了20世纪70年代,官员与公众都对这一制度表示不满。1974年,一名官员被告知离职后却拒绝辞职,这在通产省内引起轩然大波。这名官员就是林信太郎(Hayashi Shintarō),1947年春届人员,经济学博士,任工业区与环境保护局局长不到一年,便被告知应该辞职。尽管私营企业向他提供了很好的职位,但是他拒绝了,他的理由是,他当时承担的任务很重要,并且官员在新岗位上尚未发挥作用时就要他离开,是很不妥当的。林信在省内颇受欢迎,他把战后的缝纫机工业发展成繁荣的出口行业,并由此而闻名。在驻西藏的日本外贸协会办事处他曾工作过几年,在那里,他研究了——如同通产省的所惯常说的——“美国资本怎样控制西欧经济”。^③他拒绝辞职的行为获得了通产省内一些年轻官员和报界的支持。尽管如此,他还是被调到了官房处,无实事可做,而且薪金也减少了。此后不久,他便辞职了,成为连锁零售集团公司(大阪和名古屋地区一条大的零售链)副社长。

① Yoshino Shinji, 1962, pp. 242—250; Shiina, 1970, p. 212.

② In Tsuji, 4:179—181.

③ Kusayanagi, 1974, p. 126; Newa, 1975, p. 80; 以及 *Japan Times*, July 1, 1974. 有关对于 Hayashi 大量文章的参考文献的论述,参见 Ozaki, 1970.

与佐桥和林信的观点不同,次官大慈弥元(Ôjimi Yoshihisa)为这个制度进行了辩护。他声称,严格地论资排辈和提前退休能使日本的高级官员比其他国家的高级官员更年轻,精力更充沛;并且由于精力充沛,他们能提出更好的新设想。同时,前后辈关系(在离开政府岗位后,这个关系仍然存在)能保证经验丰富的前辈对后辈行动的监督。^①还有一点需要补充,那就是官员提前退休,而后再就职于大企业或政界,这一制度带来的又一结果是,各省与商工界之间增加了多一层的联系。因此,官员的“下凡”制度在日本社会的核心中形成了一种集团——以经济为基础的集团,也就是一般意义的财阀。

正如我们前面所看到的,日本官员提前退休,然后在大企业、国营公司或者政界任新职。这种做法很容易被滥用,许多日本评论家已经指责说,这种做法已经被滥用了。譬如,专门报导通产省的一些记者声称,有资历和智慧的官员会借助他担任课长的时机提出自己的新设想,并为了实行这些设想而向产业界人士施加压力,但是当他当上局长之后,为了增加自己退休后得到美差的机会,居然转向屈从于产业界的旨意。^②御圆生等(Misonô Hitoshi)宣称,提前退休和不多的退休金这两个原因,使得官员在政府中的那段工作经历“好像是利于退休后在企业就职而经历的见习阶段”。^③竹内直一(Takeuchi Naokazu),一位对现实不满的前农业省官员,离职后积极从事消费者权益运动,他指责说,大藏省预算局为了给本省退休官员找到职位,就给那些愿意提供公营、私营公司职位的省、厅多拨预算款项。^④

在日本,发生过高级官员贪污腐败的事,但是不普遍。总的来说,在日本公众看来,国家官员比政治家或企业家更值得信赖。非职业官员中发生的小额贿赂——如企业家送的礼,代付的高尔夫球俱乐部费

① Ôjimi and Uchida, p. 31.

② MITI Journalists' Club, 1963a, p. 227.

③ Misonô, p. 13.

④ Takeuchi, p. 63.

用,邀请赴宴,提供旅游费用等——比职业官员发生得多,20世纪50年代物资匮乏时期的小额贿赂比后来发生得多。^①当高级官员确实涉入这些贿赂案件时,很快就会受到报界和公众的谴责。譬如,1979与1980年,几个国营公司滥用公款以及相关罪犯被逮捕的事引起了全国轰动。^②报界和反对党非常关注这类事情。譬如,《每日新闻》报导说:“1973年11月底之前,为了研究节约政策的执行情况,参议员野末陈平(Nozue Chimpei)进行了一次独特的调查,他和他的工作人员对建设省和运输省的垃圾箱进行了检查。经过7天的工作,他们发现,这两个省的垃圾箱里充满约翰尼·沃克(Johnny Walker)和其他昂贵洋酒的空瓶,以及写有馈赠者姓名的空礼品盒。”^③

在日本,严重的问题不是高级官员偶尔的职权滥用,而是政府与大企业之间的合作模式,这种合作可能带来意想不到的消极后果。日本在整个近代时期,发生过一系列重大的政府腐败丑闻,其中最有名的是1914年的西门子事件,1918年的国营八幡钢铁工厂事件,1934年的帝国人绢(丝)公司事件,1948年的昭和电工事件,1954年的造船贿赂嫌疑案,1974年的田中“金权政治”事件和1976年的洛克希德案。这些案件只是最具轰动的,还有众多案件发生,其中导致政府倒台的有4件。^④

68 不那么臭名昭著,但是可能更为严重的是,与政府关系密切或者信息灵通的企业从政府那里得到大笔的好处:譬如,1931年的“美元购入

① Akimi, pp. 9—13; MITI Journalists' Club, 1956, pp. 266—269 以及 Akimoto, pp. 19—21.

② 报导1979到1980年事件爆发的人是 Jin Itsukō, Oka Kuniyuki 以及 Murakami Masaki, “Kōdan, yakunin giin, jigyōdan no ketsuzei 13—chō en kuichirashi” (《公营公司、行政官员和国会议员如何吞噬每年13兆日元的财政税收》), *Gendai*, Nov. 1979, pp. 80—110.

③ *Mainichi Daily News*, Jan. 6, 1976.

④ 有关从1872年到1976年,日本政府的一系列腐败案的论述,参见 Ōuchi Minoru, *Fuhai no kōzō, Ajia-teki kenryoku no tokushitsu* (《腐败的结构:亚洲政府政治权威的特征》)(Tokyo: Daiyamondo Sha, 1977), pp. 193—196.

丑闻”，1945年发生的战败后立即向军火公司做巨额赔偿事件，以及1971年8月“尼克松事件”之后（得知日元要重新确定币值）日本银行所采取的“购买美元的政策”。仅在1971年8月27日那一天，政府就支付了12亿美元去购买世界各地外汇市场已经贬值了的美元，这是1931年购买量的6倍。1971年，按360日元对1美元（不是以308日元对1美元）的高价，日本银行共购进了60亿美元，这等于奉送了10亿美元给企业界各个公司。有些作者称之为“合法的贿赂”；其他作者则说政府这么做的目的是缓解一些工业受到的冲击，因为以后这些工业将以不太有利的价格出售产品。^①

退休的政府官员对某些行业理事会的（那些当时被指定为具有经济战略意义的行业）进入，也创造了许多官商互相勾结的机会。典型的案件是50年代末的所谓箱根铁路之战，它发生在西武与东急两大私营铁路系统之间。这一争端涉及在富士山地区以及它周围几条旅游铁路和公共汽车线路的经营权；自伊东到下田的一条铁路的经营权，以及自热海到大岛的旅游航行业务的经营权。上述各项争端中，被运输部批准或颁发执照的都是东急。知情的观察家解释说，东急的社长五岛庆太（[Gotō Keita]，1882—1959）开创了日本铁路、旅馆和百货业，但是过去又是国营铁路的官员，并且在东条内阁时做过运输大臣。大川博（Ōkawa Hiroshi），东急的副社长和东急支持的东映电影公司社长，也是前日本国家铁路公司的官员。吉次利二（Yoshitsugu Toshi-ji），东急常务理事兼东急车辆公司社长，曾在原铁道省任职20多年。此外，东急的总经理康泽勋（Karasawa Tsutomu），东急的子公司京滨高速运输公司的社长川原藤野（Kawahara Michimasa），东急的子公司相模铁路公司的副社长岛居菊造（Torii Kikuzō），东急的子公司箱根登山铁道公司社长柴田吟三（Shibata Ginzō），东急子公司江之岛、镰仓电

^① 参见 e. g. , *Far Eastern Economic Review*, July 1, 1974, pp. 33—36; 以及 *Japan Times Weekly*, Apr. 28, 1979, p. 5.

气铁道公司总裁梶蒲浩二郎(Kajiura Kōjirō)和东急子公司静冈铁路公司社长川井健太郎(Kawai Kentarō),都曾经是铁道省或是运输省(即战前的铁道省)的官员。人们提出,这些“前辈”可能会影响到审查东急计划的运输省官员。甚至有些在职官员可能想在退休后进入东急帝国。^①

政府拥有广泛的发照权和审批权,是私营企业接收退休官员的理由之一。这些公司认为,在董事中有前政府官员,便于从各省获得执照。建设省对营造业,运输省对铁路运输、空运、公共汽车以及出租汽车业,大藏省对银行,通产省对重要工业(50年代的钢铁、电力和化学工业,60年代的汽车和家用电器工业,70年代的先进电子工业,80年代的计算机、机器人和新能源工业等)均有发照权。明确了这一点就能理解,为什么在50、60年代,进入外资公司的通产省退休官员很少,而在70年代,随着通产省担负起使日本经济“国际化”的新任务,在该省任过职的退休官员开始就职于美国松下分公司、日本国际商用机器分公司和日本德克萨斯仪器分公司。^②

把这种政企关系看做是一种“腐败”的形式,是一种误解。它是私营企业在特殊的政府环境下的适应之举。这种适应方式在其他国家也存在,尽管在美国,各公司愿意吸收的对象是前议员而不是前政府官员(国防工业除外)。在20世纪70年代,老艾伯特·戈尔(Albert Gore),前参议员,成为西方石油公司的律师;保罗·罗杰斯(Paul Rodgers),众议院公共卫生小组委员会前主席,成为默克公司的董事;布洛克·亚当斯(Brock Adams),前国会议院及交通部长,成为世界航空公司的律师。^③

① Fukumoto, pp. 157—159.

② Takada Shin'ichi, "Tsūsan OB no zensangyō 'amakudari' bumpuzu" (《前任通产省官员“下凡”分布图》), *Zaikai tenbō*, Aug. 1978, pp. 84—90.

③ 参见 Ward Sinclair, "Good Grazing for Old Firehouses", *San Francisco Chronicle*, Feb. 10, 1980(《华盛顿邮报》转载)。同样参见 *Serving Two Masters: A Common Cause Study of Conflicts of Interest in the Executive Branch* (Washington, D. C.: Common Cause, 1976).

在美国,宁愿用前国会议院,而不愿用前政府官员的做法仅仅反映出美国的市场经济制度不同于日本的计划经济制度。

在日本,政府为战略性的工业大开方便之门,这一结果对于发展型国家来说并不意外;事实上,这正是这类国家的一个目标。官员下凡的真正意义正在于此。实行这种制度的代价是,为了谋求私利,它偶尔会被滥用。尽管如此,但是从日本人的观点来看,这个制度在使政策顺利的制定和执行上带来的好处要大于它的弊端。退休的前辈官员与在在职的晚辈官员之间的协商被日本人称为“疏通”,也就是为政府与企业之间的协同决策打下基础。这种做法往往使局外之人认为公私部门“认识一致”。

70

退休官员最高级的落脚场所——譬如,通产次官退休后的安身职位(参见表6)——是协调战略工业部门的基地。西方对公私两个部门所作的区别在这一层面上失去了意义。正如埃莉诺·哈德利(Eleanor Hadley)对于战前的财阀所评论的:“政府和私营大企业的联合力量被看做是国家的力量,但是企业的利润则被认为是私有财产。”^①这种关系在战后仍然存在,只是政府的分量要大得多。三井银行的前总裁佐藤喜一郎(Satō Kiichirō)说,“在战时和战后……日本的经济始终被控制着,现在我们已经把拥护计划的、被控制的经济看成是理所当然的了”。^②

企业界最高领导层主要关心的是政府与企业的关系能否得到有效处理,以便对于双方都有利。官员下凡制度之所以重要,就在于它有助于公私双方制定共同的目标,因为双方人员具有共同的东大教育背景,共同参加一个高尔夫俱乐部(通产省的团谷[Amaya]承认,“他们在高尔夫球场上要做的,不仅是打高尔夫球,还有其他的事”),并且具有共同

① Hadley, p. 38.

② 引自 Shiba and Nozue, p. 32.

的战争及战后经验。^① 石川一郎([Ishikawa Ichirō], 1885—1970)、石坂泰三([Ishizaka Taizō], 1886—1975)、植村甲午郎([Uemura Kōgorō], 1894—1987)、土光敏夫([Dokō Toshio], 1896 出生)和稻山嘉宽([Inayama Yoshihiro], 1904 出生)——战后经济团体联盟的 5 任主席——其中有 3 人是前政府官员(递信省 1 人, 商工省 2 人), 4 人是东大毕业生(工程专业 1 人, 经济学专业 1 人, 法律专业 2 人)。除去这 5 人均与政府有密切关系, 很难找出他们的出身与他们的政策有什么联系。石川(没有官场经历的工程师), 植村(前政府官员), 稻山(前政府官员)与政府最为合作, 土光(非东大的工程师)就不那么合作, 而石坂(东大读法律的前政府官员)最不合作, 这可能令人惊异。

官员下凡制度还给政府、企业界、政界提供了另一条交流的途径。中村隆英认为, 这是企业界与官方联系的主要渠道。^② 尽管如此, 它的作用还是受到其他类似关系的影响, 诸如同学关系、婚姻关系、家族关系、审议会、前后辈关系和各省退休官员组织的俱乐部(譬如, 在 1963 年, 通产省的周二俱乐部有 588 名成员)。^③ 这还牵涉到人的因素。有的退休官员根本就不喜欢官员下凡制度, 其原因在于, 他们觉得作为曾经的政府官员, 退休后卷入企业界捞钱有失身份; 或者他们不想回到省里游说那些比他们年轻的同事。譬如, 岩武照彦(Iwatake Teruhiko)从通商产业省退休后就进入神户钢铁公司, 但是他并不赞成官员下凡制度。大藏省官员井上谊(Inoue Yoshimi)退休后, 被安排的职位是一个卫星公司的总裁(归属于神户钢铁公司), 但是他却辞职了, 成了东大的文学讲师, 这是他多年所向往的工作。^④

① Amaya, p. 57.

② Nakamura, 1969, p. 314.

③ 有关周二俱乐部成员的全部名单, 参见 MITI Journalist' Club, 1963a, pp. 41—42, 266—276.

④ Iwatake, pp. 306—307; *Shukan yomiuri*, Sept. 4, 1976, p. 149.

表 6 通产省次官与他们退休后的职务(截止 1978 年)

(姓名下括号内系在该省内任职时间)

姓名	次官任期	退休后职务
1. 山本高行 (1929—1952)	5/1949—3/1952	富士钢铁公司副社长,1961年5月17日去世
2. 玉置敬三 (1930—1953)	3/1952—11/1953	东芝电气公司社长,后任理事长
3. 平井富三郎 (1931—1955)	11/1953—11/1955	新日本钢铁公司社长,后任顾问
4. 石原武夫 (1932—1957)	11/1955—6/1957	东京电力公司副社长,后任审计长
5. 上野幸七 (1932—1960)	6/1957—5/1960	关西电力公司副社长,后任顾问; 关西石油公司社长
6. 德永久次 (1933—1961)	5/1960—7/1961	新日本钢铁公司副社长,后任总裁; 日本石油开发公司社长
7. 松尾金藏 (1934—1963)	7/1961—7/1963	日本钢管公司理事长
8. 今井善卫 (1937—1964)	7/1963—10/1964	日本石化公司社长
9. 佐桥资 (1937—1966)	10/1964—4/1966	佐桥经商研究所;日本休闲开发 中心理事长
10. 山本重信 (1939—1968)	4/1966—5/1968	丰田汽车公司副社长
11. 熊谷典文 (1940—1969)	5/1968—11/1969	住友金属公司社长
12. 大慈弥嘉久 (1941年春—1971)	11/1969—6/1971	阿拉伯石油公司社长
13. 两角良彦 (1941年秋—1973)	6/1971—7/1973	电源开发公司社长
14. 山下英明 (1943—1974)	7/1973—11/1974	三井贸易公司常务理事;伊朗化 学开发公司社长
15. 小松勇五郎 (1944—1976)	11/1974—7/1976	神户钢铁公司理事

日本政府与私营企业的关系并不总像表面上那样融洽。一个重大障碍,就是各省之间的竞争——日本人称之为“山头主义”——经常以

难以预料的方式改变着政府内部各部门之间的关系。有些观察家认为,这是日本政府的主要特征,它限制着政府潜力的发挥,或者削弱它巨大的力量。^①“群雄割据”是一般用来描述这种关系的日本词,根据它来判断,人们会想到,在日本人看来,山头主义是武士时期的残留物。1889年的明治宪法,是一个可以考证的山头主义的根源,因为该宪法具有各省独立向天皇负责的条款。这就意味着,各省及其大臣向总理、内阁或国会不必负责,而仅向天皇负责,从而实际上,不对任何方面,只对自己负责。起草宪法的人,本意是防止其竞争对手(政治寡头)掌权,避免他们利用政府反对自己,但是,实际结果却是,各省的极端独立性多次被军事部门利用,向所有权威挑战。许多学者认为,在太平洋战争期间,日本惨败的主要原因是陆、海军与政府其他部门缺乏协调。^②

1947年的宪法规定“行政权属于内阁”(第65条),“内阁在行使行政权时集体对国会负责”(第66条)。但是,内阁里没有协调机构,因而就像战前一样,行政权仍然保留在各省手中。(归属于内阁的两个重要机构审议院与内阁法律局,都不能对各省进行监督和协调。)大臣不能再通过辞职而使政府倒台,但是各省完全独立的传统与相互间对立的紧张气氛一如既往。通产省前次官佐桥资认为,由于这个原因,1885年
73 所建立的内阁制度直到现在并没有发生实质性的变化。他得出结论:“官员对自己的定位,第一位的是各省内部的成员,第二位的才是国家的公仆。”^③

战后政府机构的扩大和随后缩小其规模的努力强化了这一传统。一个官员的政治地位和生计逐渐依赖于保持或扩大他所属省的职权。职权缩小不仅威胁到官员在职时的地位,也威胁到他们退休后的前途,

① 有关这一主题的主要来源是 Ōkōchi, in Tsuji, 2:77—110.

② Shinobu Seizaburō, “From Party Politics to Military Dictatorship”, *The Developing Economies*, 5(Dec. 1967):666—684.

③ Sahashi, July 1971, p. 108.

因为一个省的退休官员往往不具备迎合市场需要的技术特长,而省又需要它的客户单位和被控制机构雇佣这些人员。因此,传统与现实环境就酿成了强烈的“权限意识”。这种意识还不时引起——用神原英姿的话来说——“争夺权限的无情恶战”。^①

由于官员竭力为自己的部门利益进行斗争,因此,无论遇到什么问题,日本政府的政策总是被明显地拖延和歪曲。除非理解各类官员关切的利益,以及要解决这些矛盾而必须指定的折中方案,否则局外观察家很难理解日本政府的许多决策。譬如,田中首相 1974 年提出设立一个海外经济合作省,一场公开的斗争立即在各省之间爆发了。通产省已经计划在 1974 年的预算里写入建立一个“海外采矿和制造贸易开发公司”,而农林省则想要设立一个“海外农林开发公司”。为了在未来扩展日本经济援助活动中获得一席之地,它们之间都主动竞争。外务省立即反对说,它属下已有两个机构,其宗旨与所提议建立的新省相似。田中首相最后决定把外务省这两个机构合并为一个省,但允许通产省和农林省参与。外务省坚持斗争,直到 1974 年 8 月,大家同意该机构不作为省级部门并由外务省派人领导,它才同意设立新的国际合作厅。^②

田中任首相时,他承诺在再次竞选时要设立一个中小企业省。同样,在几年之后,福田也答应设立一个能源省和一个住宅省。先不必讨论多设省是否是个好办法,而这些省都能设立的原因,不在于因为有什么实质性的反对意见,而是因为受到了各省的抵制。通产省劝说农林省和厚生省阻止设立中小企业省,理由是它们将因此而丧失一些权限,更不用说通产省自身了。为了阻止设立能源省和住宅省,通产省和建设省发动了它们的老关系网,因为石油业和建筑业系统是安置两省退休官员的场所,这两个省不愿失去它们。

① Sakakibara, Nov. 1977, p. 73.

② *Mainichi Daily News*, Aug. 2, 1974; *ibid.*, Jan. 10, 1976.

试图把由大藏省掌握的预算控制权移交给内阁或某个凌驾于各省之上的协调机构的斗争,是日本政府内持续时间最长的斗争,这场斗争从战前很久就已经开始了。1955年,河野一郎设想成立一个独立的预算局;1963年,《临时行政调查令》建议建立内阁助理官制度以便监督预算工作;1970年,川岛正次郎(Kawashima Shōjirō)提出设立一个“综合企划厅”。这些建议都被大藏省成功地挫败了。不管宪法是如何规定的,日本行政部门的协调权是通过三个年度预算(总预算、特别预算和政府投资)来实施的,而大藏省的预算局和理财局则控制着这三个年度预算。

《朝日新闻》声称,由于各省之间互相对立,日本在外交事务上从来没有过一个统一的谈判立场——这不一定是坏事。在任何重要的国际谈判中,外务省、大藏省和通产省经常出现争论。各省都有自己的海外通讯网:外务省有自身驻外机构的电缆系统,大藏省有日本银行的电报系统,通产省则有日本贸易振兴会的电报系统。据《朝日新闻》称,日本实际上有三个外务系统,每个系统都有各自的政策,都有各自的驻外代表。外务省是完全的国际主义者,通产省历来都是贸易保护主义者,大藏省也是国际主义者,但国防和外援的支出则比较吝啬。政策就是这些不同姿态的折中产物,而这个折中产物又随着这三个省在政治风云中所处地位的变化而改变。^①

参与省际斗争的各省的指挥部当然是位于东京霞关地区的省本部。但是各省、厅,除了省本部的工作人员以及它的各个老关系网、支持单位、审议会和公营公司,他们还在各个政府机构里拥有派驻人员。通过派驻人员,历史悠久的省竭力控制那些可以被控制的政府机构。它们主要的控制目标是附属于首相办公室的独立机构,这些机构由国务大臣领导,包括:防卫厅、经济企划厅、科学技术厅、环境厅、国土厅等。任职其中的派驻人员组成传媒界所谓的“远征军”,各支“远征军”经常被

^① Keizai Seisaku, p. 211.

各省指示去从事“前哨争夺战”(它在日本制定政策的过程中起到重要作用)。

被研究和报道得最多的是有关经济企划厅的情况。^① 只要说下面一点就够了:在经济企划厅里通产省和大藏省的派驻人员都占有重要职位——通产省在该厅内担任的职位有次官(60年代以来通产省官员退休前的荣誉职位)、协调局局长和几个课长;大藏省则任命该厅的官房长和一些重要的课长。对通产省来说,这些被掌握的职位很有价值和作用,因为通过这些职位它可以派自己的代表进入日本银行的政策委员会和监督大藏省信托基金账目的审议员会。大藏省的信托基金是为投资预算提供资金的。

至于经济企划厅,则被人们称为“殖民地厅”或“通产省的分店”。它没有操作职能,只是编写报告,由此得到另一个绰号——“作文厅”。^② 不是因为该厅的预测和导向计划的准确性或计量经济学的深奥微妙,人们才去阅读它们,而是因为它们是一种官方声明,表明了在未来的将来,政府准备为哪些工业提供资金或保证。有些日本经济学家认为,“典型的日本现象”——过分竞争的产生,恰恰是由于经济企划厅具有表明政府经济意图的功能。这种过分竞争并非存在于所有的产业部门中,它只存在于那些由于政府表现出兴趣,因而风险大为减少的产业里。^③ 然而,经济企划厅的“殖民地”地位,影响了其主要成果即年度经济白皮书的质量;1970年,由于通产省的阻止,它没有说出八幡和富士钢铁公司的合并会导致垄断性的价格上涨;1971年在大藏省的阻止下,它没有提“尼克松事件”以后日本银行收购美元会带来通货膨胀的后果。^④

76

防卫厅揭示了“前哨争夺战”的另一面。在占领期后期,日本战后

① 参见 Johnson, 1977, pp. 235—244.

② Honda, 2:47.

③ Ōjimi and Uchida, p. 32.

④ *Mainichi Daily News*, Jan. 21, 1976; Honda, 2:77.

的武装部门是“国家警察预备队”；1954年得到扩充，改名为“自卫队”，由新成立的“防卫厅”管辖。同年，新设立了一个国家警察厅。由于警察预备队的文职领导人来自前内务省，而新的警察厅又继承了前内务省的国家警察职责，因此，很自然，警察厅应继续为新的“防卫厅”输送文官职员。警察预备队的第一任队长和防卫厅的第一任次官长是增原惠吉(Masuhara Keikichi)，自1952年8月到1957年6月任职。增原系前内务省文官(1928届东大法律系毕业生；1940年是山形县的警察局长)。日本新武装部队里最高职都由前军官担任，但在70年代以前，防卫厅的最高行政职务均由警察厅所派人员担任。

然而，在关键的1948至1952年，警察厅的前身没有吸收新成员，所以导致它因为原来的人员较少而应付不了局面的发展，受到局限。而大藏省却在1947年与1948年各吸收了50名通过考试的人，1949至1953年的每一年都吸收了40至50名通过考试的人。到70年代中期，大藏省要为当时那些已有年资的官员找到合适职位，压力很大，而防卫厅看来是个好地方。1974年6月大藏省终于使该省前官房长田代一正(Tashiro Kazumasa)成功就任防卫次官。即使在70年代，防卫问题日益成为日本人的重要问题，但防卫厅本身却仍然陷于警察厅与大藏省的争夺之中。在这场争夺中真正的输家是防卫厅自身的官员，即从大学直接到防卫厅工作的人，这与经济企划厅的情况相同。^① 防卫厅里为数不多但经过精选的职位仍然由通产省控制着，如装备局局长和主要装备科科长。厚生、邮政、劳动和外务等省在防卫厅中都控制着一两个课长职位。

1970年著名的“公海国会会议”大大加强了环境保护法案，在此以

^① Suzuki Kenji, “Keisatsu o shimedashite, Bōeichō o nottoru ōkura kanryō” (《排挤政策：大藏省官员接管防卫厅》), *Sandē mainchi*, July 30, 1978, pp. 132—134. 有关自我防卫力量的背景，参见 Martin E. Weinstein, *Japan's Postwar Defense Policy, 1947—1968* (New York: Columbia University Press, 1971). 同样参见 Honda, 2:121—155.

后,环境厅于1971年成立,争夺环境厅的领导权正是各元老部门争夺新领域的典型例子。起初,环境厅的官员名额定为500人,从大约12个省、厅中抽调。抽调人数最多的是厚生省,达283人,其他各省依次为农林省61人,通产省26人,经济企划厅21人等。领导职位的争夺极为激烈。厚生省取得胜利,它的次官被调至环境厅任次官。厚生省还掌握了官房长和两个局长的职位,大藏省和农林省则分别控制了其余两个局,通产省只得了审议官的位置。在环境厅的21个课长中,厚生省任命了7名,通产省3名,经济企划厅与农林省各2名,大藏省、建设省,自治省、劳动省、警察厅、运输省及首相府各1名。^①渡边称:“这一模式适用于所有新成立的单位。”^②

77

争夺权威是日本政府机构热衷的活动之一。然而,这也可能是日本制度内在的、意外的优点。霍勒曼(Hollerman)认为:“如果日本‘政府’真的是一套高度协调的机构,它的权力就可能被行使得具有极大的效果。然而,在权力机构之间和它们的官员之间,对立情绪和妒忌心理非常强烈,部分原因是由于争夺地位的野心,部分原因是由于社会本身具有各种不同的利益。在争夺权力过程中,他们在一定程度上抵消了相互的权威。”^③

但另一方面,前官员神原英资(Sakakibara)则替他所在的政府部门的下属纵向组织体系作辩护,因为这种体系便于使官员养成纪律,并保持团结。官员进入一个历史悠久的省时,并不是献身于某个抽象的理想,而是像加入一个“家庭”。由于推行半终生任用制和组织纵向体制,为了安排已退休和将退休的高级官员,每个省必然设立足够的下属国营公司、外围企业团体和“殖民地”机构。这些义务使每个省成为一个“福利团体”,而这又反过来使它受到成员的拥戴,而不仅仅是一个非

① Shibano, pp. 131—139.

② Watanabe Yasuo, in Tsuji, 4:186.

③ Hollerman, 1967, pp. 160—161.

人格化的官府。^① 有时日本的行政改革运动会推出裁减人员或撤销臃肿单位的方案,但是,这些从来未触动这种纵向组织。

78 通产省的前身是早在 1881 年成立的几个省中的一个,它确是“福利团体”,但是,它却有一些与其他经济机构不同的特征。从人员数量看,它是最小的经济机构,它所掌握的总预算中的份额也是最小的。最后一个特点最为重要,因为,它使通产省摆脱了大藏省预算局的支配,而其他省则都要听从预算局的安排。通过批准下列机构(这些单位都是受通产省管辖的公营公司,或通产省的观点对这些单位起决定性作用)的信贷和开支,通产省能够控制资金,这些机构是:日本开发银行、日本石油开发公司和生产率总部。^② 虽然通产省在 1956 年财政的预算额只有 82 亿日元,但它的新闻俱乐部推断,该省实际监管了 1609 亿日元资金的使用。^③

通商产业省内部的官阶等级与其他省不同。虽然,大多数次官曾任省官房处某一个课的课长,但与其他省官房处不同,它不是升任次官前最后的阶梯或“等候室”。通产省内部的等级次序如下:

1. 次官
2. 产业政策局局长(1973 年以前为 1942 年设立的企业局)
3. 资源能源厅厅长
4. 中小企业厅厅长
5. 专利厅厅长
6. 通商(国际贸易)政策局局长
7. 机械情报工业局局长
8. 大臣官房长
9. 基础工业局局长

① Sakakibara, Nov. 1977, p. 71.

② 有关对于这些制度的研究,参见 Johnson, 1978.

③ MITI Journalists' Club, 1956, pp. 273—274.

10. 工业区位与环境保护局局长

11. 消费工业局局长

12. 贸易局(原“贸易促进局”)局长^①

在这个等级中,居于高位的是产业政策局,这反映了1949年该省重组以来,省内不断进行的内部派系的斗争情况。在这场产业派(又称“统制派”或“国内派”)与国际派(又称“通商派”或“自由派”)之间的斗争中,1966年以前,产业派及其政策在省内占据上风,产业政策局就是它的司令部。在70年代,新一代国际派接管了该省,从而结束了早先的争
79
执,但实施产业政策仍是通产省职责的重点。因此,产业政策局局长是仅次于次官的职位。

通产省对内部民主的支持和它给予年轻官员的权力,也是它有别于其他省的地方。该省认为,一个官员任副课长的阶段,正是他一生中能产生新设想的最佳时期。通产省通过一个叫“法令审查委员会”的特殊机构来开发这种能力和智慧。它由全省的总务课或协调课的课长组成。该委员会提出和审议该省的一切重大改革,未经它的同意,不得提出新政策。一个年轻的副课长被任命为该委员会的主席是个征兆,说明他正走在担任局长并可能担任次官的“精英大道”上。

在这个委员会之上有“庶务课长会议”(由课长一级组成的审查小组)和事务联络会议(简称“事务联”,由局长一级组成)。局长级的这个会议是批准副课长所提政策的最高机构。根据规定,呈送给次官或大臣的政策都应是政治性的。但是“法令审查委员会”仍是这些内部协调小组中最重要的。^②

除了这些正式的小组外,在通产省里,还有许多非正式的智囊机

^① Nawa, 1974, pp. 126—128. 从第七阶层及其以下的级别可能在不同时期有所变化,同样参见 Nawa, Apr. 1976.

^② 参见 Kankai Editorial Board, Oct. 1976; 以及 Fukui Haruhiro, “The GATT Tokyo Round: The Bureaucratic Politics of Multilateral Diplomacy,” in Blaker, pp. 101—102.

构。20世纪40年代后期,有一个“小松酒吧”,这是小松勇五郎(Komatsu Yūgorō)任大臣房官总务课课长时的会议室或酒储室。晚上10时前后年轻的官员聚在这里喝酒并进行生动活泼的讨论,讨论的题目往往是经济合作与发展组织、关贸总协定和欧洲的发展。这些都是小松在驻德大使馆任一秘时感兴趣的题目。小松是1944届的,1974年成为次官。年轻次官除了“小松酒吧”外,还可以去中“吉光酒吧”(小企业厅厅长吉光久[Yoshimitsu Hisashi])和“高粱酒吧”(官房长高桥淑郎[Takahashi Shukurō])。①

日本分析家往往认为“国家主义”是通产省官员的基本观点。角间隆(Kakuma)认为,他们喜欢使用“攘夷”(排外)和“夷狄”(野蛮人)等从德川时代末期传下来的词。他们认为自己的终身任务就是保护日本工业不受“外国势力”的挤压。② 1969年11月到1971年6月,在佐桥资任贸易促进局局长时,他喜欢用“毛唐”蔑指日本的竞争对手,这个词加以引申,就是“令人厌恶的外国人”。③ 前次官佐桥资惯用接头词“敝”(“我们”的谦虚词),反映了另一种观点——这种表达方式与过去的“管事”有关。“管事”是旧商行或战前受财阀控制的公司的资深职员。当佐桥把“我们的国家”称为“敝国”时,他的口气似乎就像一个管事把“我们的公司”称为“敝公司”时一样。他被许多日本人认为是日本资本主义的“管事”。④ 永井阳之助(Nagai Yonosuke)还发现一个历史类比:“通过‘专断独行’、极端的国家主义、忠心耿耿的姿态和十足的‘工作劲头’,通产省让我们想起过去的‘军部的参谋本部’。”⑤ 不管通产省的“精神”源

① Akaboshi, pp. 164—172; Policy Review Company, 1970, s. v. “Tsūsan-shō”, pp. 68—69.

② Kakuma, 1979a, pp. 103, 107.

③ Japan Civil Administration Research Association, 1970, p. 153.

④ Kusayanagi, May 1969, p. 163.

⑤ “MITI and Japan’s Economic Diplomacy—With Special Reference to the Concept of National Interest,” 社会科学委员会有关日本外交政策的内部资料, Jan. 1974, p. 46.

于哪里,都已经具有了传奇色彩。

通产省的一个观点是对英美自由竞争的反感。战后,占领军在日本扶持了市场制度,对此通产省不得不适应,但它对美国式的价格竞争和反托拉斯法案始终没有好感。佐桥喜欢引用熊彼特的话,大意是说,在资本主义制度里,用来衡量竞争的真正成果的标准,不是利润量,而是开发出新产品、新技术、新型原材料和新型组织。^① 通产省在国际上很有竞争力,但是,它对国内私营企业间的混乱竞争经常感到不快。正如罗伯特·尾崎所说:“有时,通产省认为,如果垄断者是日本人,就不会出现私人垄断的消极后果。”^②70年代,由于受到一种新的“国际主义”的影响,通产省的这些老观点有所改变。然而,像角间隆之类的日本评论家对观点修改的深度还是有保留的。他把通产省的新领导称为“国家主义色彩的国际派”,并指出,“面向世界的国家主义者时代”即将到来。^③

通产省的工作人员直率严厉,他们的事迹广为日本公众喜爱。已出了几本有关他们的畅销书,最好的一本是1975年城山三郎(Shiroyama)写的《官员之夏[*The summer of the Bureaucrats*]》。英国小说家有时选中官员作为小说的主人翁(如莫姆的《阿申登(*Ashenden*)》和勒卡莱的《斯迈利的人们[*Smiley's People*]》),但在美国或英国,经济官员却很少像间谍或政治家那样引人入胜。在日本,情况则相反,经济官员的权力和影响使得对他们生活和斗争的描绘令人神往。下面我们就谈谈通产省的人物的历史和它的政绩,以便更深地了解为什么日本人喜欢在报纸上和小说里阅读有关这些人的事迹。

81

82

① Sahashi, 1971a, pp. 266—268.

② Ozaki, 1970, p. 887.

③ Kakuma, 1979b, pp. 220, 223.

第三章 产业政策的出现

在回顾自己非凡的经历时，前贸易和工业官员们喜欢指出数字“14”在其一生中所具有的特别意义。明治 14 年，或者 1881 年，农商务省(the Ministry of Agriculture and Commerce)成立；大正 14 年，或者 1925 年，商工省(the Ministry of Commerce and Industry)成立；昭和 14 年，或者 1939 年，商工省按多个战略工业分别设立纵向行业局。

1924 年 12 月，在以上第二个具有里程碑意义的事件，也就是商工省成立的前夕，只有三个人坐在农商务省的临时总部里工作，该总部设在东京大手町(Ōtemachi)的日本商工会(Japanese Chamber of Commerce and Industry)里。1923 年大地震已把原来的省办公楼夷为平地。尽管只有这三个人负责，但他们所从事的这项高度政治性的、机构组建的任务，与他们自身的政策或意图，以及他们的命运却有着重大关系。他们将原有的农商务省划分为两个新省——农林省(the Ministry of Agriculture and Forestry)和商工省。这三个人是时任农商务省次官的四条隆英([Shijō Takafusa], 1876—1936)，文书课(the Documents section)课长吉野信次([Yoshino Shinji], 1888—1971)和文书课的年青官员岸信介(1896 年生)，他只是 4 年前以全班第一名的成绩从东京大学法学院毕业之后才进入该省的。

这是相互各异的三个人，但是，后来每个人都对日本具有重大影响，特别是对他的下属影响重大，四条(Shijō)是吉野最为重要的庇护人之一，吉野则是岸信介最为重要的庇护人之一，而岸信介则注定要成为

日本经济高速增长时期的首相。吉野和岸信介后来一起制定了日本首个真正的产业政策。后来这两个年轻人也不仅晋升到该省最高的文官职位——次官,而且还晋升到该省最高的政治职位——商工大臣。但是,在1924年,他们当中的任何一个都不会预料到后来的发展情况;当时他们所做的一切,只是把不尽如人意的政府生活安排得如其所愿——帮助他们的朋友,调离他们讨厌的人,充分利用对他们个人影响不大的政治变动时机,来铺平仕途之路。

经过了很长时期,农商务省才得以一分为二。自从1918年以来,每年都有要求成立单独农业机构的呼吁书提交给国会;同年的“米骚动(rice riots)”之后,这个问题变成具有重大政治意义的事情。同样重要的是,随着明治时期大多数寡头的去世,建立在政党基础之上的政府出现了,真正的压力集团开始对日本政府的政策施加深刻的影响。尽管农业利益集团及其盟友在实质上要将商业行政部门赶出农商务省,但是,商业行政部门的领导人却乐见此事的发生,特别是由于他们具体负责分省工作。这个情况可与美国的一件事相比:1913年,美国将原商务劳工部(Department of Commerce and Labor)划分成两个独立的部门——那次部门划分之所以能够实现,是由于美国劳工联盟(the American Federation of Labor)的坚决要求,而不是商工界的坚持。^①

这个要被分成两个省的农商务省,本身就是1880年明治经济政策出现根本变化的结果。在政府直接对矿业、铁路、兵工业和工厂进行投资十年以后,明治时期的领导人不得不面对这样一种窘境:新的日本政府无力再继续进行以往的投资。明治政策的副作用是通货膨胀、贸易逆差、贪污腐败以及隐约可见的破产。当时的自由主义经济学家,诸如为《东经济杂志》(*Tōkyō keizai zasshi*)撰文的田口卯吉(Taguchi Ukichi),力劝政府通过出售国营企业,转而扶持私人资本主义来控制

^① 参见 James Q. Wilson, “The Rise of the Bureaucratic State”, *The Public Interest*, 41(Fall 1975): 77—103.

通货膨胀。

在政府内部,这项建议被大藏省新任大臣松方(Matsukata Masayoshi)采纳了;并且在1880年11月5日,他发布了著名的《出售国营工厂的基本规定》(Outline Regulations for the Sale of Government-operated Factories)。^① 松方实行了一种类似于70年之后约瑟夫·道奇(Joseph Dodge)和池田勇人所实施的通货紧缩政策,并取得了同样理想的效果。正如亚瑟·蒂德曼(Arthur Tiedemann)所评论的:

“后来被称为松方通货紧缩的政策,用任何标准去衡量都达到了原定的目标。1881年之后,利率、工资和价格全面回落。到1882年,与1880年相比,进口减少了6%。出口增加了33%。国际收支盈余830万日元。1882到1885年国际收支盈余累计达2820万日元。截止到1885年,纸币减少到11850万日元,纸币与白银储备的比例为1.05:1.00。第二年,在日本前所未有的出口额大增的时候,日本实行了银本位制。”^②

必须明确的是,松方政策首要的不是旨在促进经济发展的新方略,而是迫于严峻的现实所做出一种反应——即控制进出口并使政府具有偿付债务能力的迫切需要。政府在“严格平衡收入与支出”时,并未触及军费开支,因为政府认为保持军费开支对于维护日本独立是必不可少的。^③ 由于国家不可能再进行投资,政府转而采取的办法是开始帮助私人企业家积累资金,向那些看起来会促进日本国家安全和经济发展的方面投资。政府把先进工厂出售给私人企业家,给他们提供专营执照和其他特权,并且往往还给他们提供部分资金。在那时,日本没有其

① Kobayashi, 1977, p. 102 *et seq.*

② Tiedemann, p. 139.

③ Horie Yasuzō, “The Transformation of the National Economy”, in Tobata, pp. 67—89.

他道路可选择(直到 1911 年 7 月之前,日本还尚未恢复关税自主权),而尽管日本政府既不懂,也不相信自由资本主义,但是,它的政策似乎向外国人保证,日本正在走向(与他们相同的)“现代化”道路。这一新政策的受益者是诸如三井(Mitsui)、三菱(Mitsubishi)、住友(Sumitomo)、安田(Yasuda)、古河(Furukawa)、大仓(Ōkura)和浅野(Asano)这些大商行,这些商行后来都被称为财阀。

明治政府与私人投资者之间所形成的关系,不是正式、官方的,而是私人、非官方的。它们所采取的形式往往是某一个寡头和与其有联系的某个企业家进行直接接触。譬如,井上馨(Inoue Kaoru)在政府之内为三井服务的事就被确然证明。^① 同族同宗和策略婚姻巩固了许多此类关系,而贿赂和分赃也时有传出。然而,政府与企业界之间的这种相互配合的关系需要披上法律的外衣。为了监督政府财产的出售并使
85 之具有合法形式,同时也为了使政府的各种经济活动得以统一,伊藤博文(Itō Hirobumi)和大隈重信(Ōkuma Shigenobu)——明治时期的两名寡头——向天皇提出备忘录,认为政府有必要设立一个新的经济部门。这项建议被天皇所采纳,于是 1881 年 4 月 7 日农商务省成立了。^②

开展农业事务当然是新建省最主要的活动方面,正如堀江保藏(Horie)所说的,在生产生丝方面,日本具有“得天独厚的”条件。如果没有生丝出口,国际贸易赤字就根本不可能被控制住。^③ 除了监管和促进农业发展之外,这个新机构还负责实施与商业、工业、技术、渔业、狩猎、海运、发明创造、商标、计量、土地开垦、畜牧、兽医、林业以及邮政相关的法律法令。它集中了自明治维新以来,由大藏省(the Ministry of Finance)、民部省(the Ministry of Civil Affairs)、工部省(the Minis-

① 参见 Roberts, p. 131.

② 参见 MITI, 1962, pp. 3—163.

③ In Tobata, p. 87.

try of Industrial Affairs)和内务省(the Ministry of Home Affairs)所分别掌管职责。

1885年,随着松方改革的成功和政府改组为内阁体制,海运管理权和邮政管理权被农商务省赋予了新设立的递信省(Ministry of Communications)。然而,在原工部省被取消的同时,农商务省又掌管了矿业。从1885年到19世纪末,农商务省的内部结构历经了数次变化,这些变化最终使农商务省定型,直至解散,期间只有一些小的变化,它的结构是:一个大臣官房(Secretariat),六个内部直属局——农务局(Agricultural Affairs Bureau)、商务局(Commercial Affairs Bureau)、工务局(Industrial Affairs Bureau)、山林局(Forestry Bureau),水产局(Fisheries Bureau)和矿山局(Mining Bureau)——和一个半独立的专利局(Patent Bureau),该局有自己的官房。

19世纪末,农商务省承担了一个更为重要的职责,那就是经营国家所有和经营的八幡钢铁(Yawata steel)厂。1896年,在第9届帝国议会期间,伊藤博文首相和农商大臣榎本武扬(Enomoto Takeaki)成功地提出了一个耗资400万日元建立钢铁厂的法案。该厂的产品优先供应军备制造,而多余的产品可以出售给市场。这个厂建于福冈(Fukuoka)县的八幡(Yawata)村,因而,该厂既位于北方的九州煤田(Kyushu coal),又处于日本海之滨,便于铁矿石从中国运入日本。结果,1894—1895年,由于日本在第一次中日战争中获胜,中国铁矿石变得唾手可得,与国内开采的矿石相比,中国矿石的质量更好。八幡钢铁厂的生产始于1901年秋,生铁产量立即占全国的53%,钢铁产量则占82%。在1911与1912年私营神户钢厂(Kobe Steel Company)与日本钢管厂(Japan Steel Pipe)建立以前,该厂在国内没有强烈的竞争对手。

农商务省兴建并经营八幡钢铁厂使该省与大钢铁企业融为一体,这一状态延续至今。在“二战”后盟军的占领使钢铁工业实现非国有化之后很久,日本公众仍然认为,通产省官员依然偏爱新建的“私营”八幡钢铁公司。新闻界时常提出,八幡公司对政府影响甚大,甚至于给通产

省起了个绰号叫“八幡钢铁公司东京办事处”。^① 1970年,八幡与富士钢铁公司(Fuji steel company)合并成为新日本钢铁公司,从而成为世界上最大的钢铁生产厂商,从而使人联想起1934年原国有钢铁厂的雄姿重现,此时没有一个日本人认为通产省对此次合并是态度超然的,它们只会感到高兴。整个20世纪,贸易与工业官员都对日本钢铁工业具有强大的影响力。1943年之前,八幡钢铁公司的东京销售处设在商工省大楼之内,就是明证。

八幡钢铁工厂的建立是农商务省唯一最为重要的成就,但是,其建厂的灵感则来自于政治寡头和军方。农业事务是该省的主要日常事务,这是很自然的一件事,因为当时日本基本上依旧是农业国。迟至1914年,农业占整个国民生产总值的45.1%,渔业占5.1%,而矿业占5.1%,制造业占44.5%。制造业仍然集中在诸如纺织业和食品业等的轻工业上;直到1933—1937年以前,重工业——金属、机械、化学、燃料——在制造业中所占的份额还不到一半。^②

87 该省的内部组织机构反映出这些工业所占的比例。从第一次世界大战之前,该省的新进人员就将自己的职业方向非正式地确定为农业系统或商工系统,尽管他们往往在各系统之间有调动。本世纪初,第一批东大法学院毕业生进入该省,这使这种区分更加明显。从一开始,农学家们就在该省的农业部门占有主地位,法学院毕业生感到在农业部门中,他们处于不利的竞争地位,因而集中进入了商工部门。

然而,他们在商工部门之中没有多少事情可做。在“一战”以前,商业局和工业局的地位往往低于农业局,而且为了节约经费,它们往往被合并为商工局。只是在1919年5月,它们才最终被分为两个局。农商务省的主要商业职责是监督保险公司、证券和商品交易所以及仓库业务,这些该省商业部门的管辖对象,到太平洋战争期间均被其他机构接

① Kusayanagi, May 1969, p. 173.

② Arisawa, 1976, p. 4; Odahashi, p. 139.

收了。工业管理职责几乎不存在。自松方改革以后,特别是国会建立和1894—1898年“甲午之战”结束以后,政府对工业和外贸的政策或多或少地带有了自由放任的色彩。即使当农商务省试图在工业领域里进行一些改革时,它与工业界领导人之间的联系也很薄弱,除了寡头与财阀之间的私人联系之外,而这些工业界领导人也往往对于政府官员所提的意见不予理睬。^① 不管怎样,大阪的一些棉纺企业是最大的工业,但是,他们非常独立,并且对政府持有怀疑态度。

1913年,当三菱财阀的山本达雄(Yamamoto Tatsuo)担任农商务省大臣时,他强化了该省工商管理方面的工作。除了一些突出的例外,该省的大部分官员仍然表现出受到萨摩藩与长州藩残余势力的持久影响。直到1912年,通过国家公务员考试的第一批次官才在一些省提升为负责人。回首过去,山本最重要的成就,就是对于吉野信次的吸收。山本亲自来东大向东大法学院提出,他需要一些杰出的法学院毕业生去农商务省。结果,吉野被该院顾问推荐到了农商务省,而不是声望更高的内务省或大藏省。吉野原来是想进入这两个省的。吉野后来回忆说,当他1913年进入该省时,商业部门中有法学学位的官员只有三四名。^②

山本对吉野非常满意,对他倾力培养。在吉野进入该省10个月之后,山本就委任他为驻1915年旧金山万国博览会的日本代表。对于年轻人来说,这是一个到国外学习、开阔视野的极好机会。吉野在旧金山待了一年半,在伯克利旁听了劳动经济学方面的课程(他特别怀念艾拉·克罗斯[Ira Cross]教授)。他还游历了整个美国,每月收到海外工资为245日元,相比较来说,他在东京只有45日元。

象山本这样的作为和政见,往往得不到该省占统领地位的农学家们的特别欣赏。他们站在重农主义立场上,思想上看重田园生活,因而对于

^① Yoshino Shinji, 1962, pp. 99—100; History of Industrial Policy Research Institute, 1975, 2:3—5; Maeda, 1975, p. 9.

^② Yoshino Shinji, 1962, pp. 18—21, 34—35.

工业社会的兴起和财阀影响的日益增强感到不快。副岛千八(Soejima Sempachi)——原来在商业系统工作,但是,在1918年“米骚动”时任农业政策课(Agricultural Policy Section)课长——后来指责说,整个农务局都同情地主的利益。^①这或许是真的,但是,人们还必须了解到,农务官员也代表当时流行的持有自由观点的一部分人。对于他们来说,农村贫困和租佃制度是当时国家最为严重的社会问题,对于这一问题,他们认为政府重视不足,特别是与财阀所享有的政府给予的特权相比,就更不够了。

农业官员们的这种社会意识有时被称做“石黑主义(Ishiguroism)”,这是以农业系统中杰出的老政治家石黑([Ishiguro Tadaatsu], 1884—1960)来命名的思想主张。1919—1925年,石黑任农商务省农务局农业政策课课长,1934年担任农林省次官,并担任第二届近卫(Ko-noe)内阁(1940—1941)与铃木(Suzuki)内阁(1945)的农林大臣。石黑因吸收社会活动家(譬如,第二次世界大战之后社会主义政治家和田[Wada Hiroo])入省工作、20世纪30年代将自己薪金的一部分捐赠给佃农而著称。在第一次世界大战期间,他和他的追随者们在该省灌输一种保护小佃农的使命感,而农商省拆散后成立的农林省,被看做是在两次世界大战之间政府当中最为“进步的”的省。^②

从人员分配上也可以看出农业专业官员在农商务省内占主要地位。该省人员从1890年的2422人增加到1920年的7918人。到1925年该省拆散时,人员已达到8362人,其中有5979人进入农林省,而进入商工省的只有2483人。^③

89 日本的经济和政府经济机构在许多重要方面都受到了第一次世界大战的影响。战争带来的繁荣本身就是惊人的。1914年,日本进出口总额达12亿日元,但是,到了1919年,不包括海运和保险费的收入在

① History of Industrial Policy Research Institute, 1975, 1:10; 2:124—127.

② Honda, 2:9—11; 以及 Inaba, 1977, pp. 176—184. 顺便说一句,另一个开始在原农林省终身任职的杰出的人物是 Yanagita Kunio(1875—1962).

③ Masumi, p. 172.

内,这一数字已增加到 45 亿日元。1915—1918 年,出口额超过进口额约 13 亿日元,日本银行用这些年的所得还清了所有外债,还购买了外国公债,增加了国家的黄金储备。到 1918 年底,硬币持有量达到了 16 亿日元,大约是 1913 年数字的 4 倍。日本一些商人一夜之间成为富翁;譬如,三井贸易公司统计报告,该公司 1918 年 2 月实收资本为 2000 万日元,一年后则为 1 亿日元。^① 许多新公司建立起来了,它们当时以“战时暴发户”而闻名,当中最为著名的是金子直吉(Kaneko Naokichi)的新财阀集团,该集团包括的如下一些子公司:铃木贸易商社(Suzuki Trading)、神户钢铁公司(Kobe Steel)、播磨造船公司(Harima Shipbuilding)、帝国人造丝公司(Imperial Rayon)、日本面粉公司(Japan Flour Milling)、大日本电影胶片公司(Great Japan Celluloid)和丰田炼油公司(Hōnen Refining)。^② 在战争期间,来自德国的出口,特别是纺织染料中断以后,日本的化学工业几乎从零开始。

战争带来的繁荣对农业的影响同样深远,但是,却不怎么令人满意。随着工业的发展,各种物价水平都有大幅度的提高(见表 7),但是,最主要的是由于工业劳动力的迅速城市化而引起的对于大米需求的增长。政府在经济繁荣初期的政策是任由物价上涨,希望以这种方式促进生产。这同样也是在政治上有影响的地主们所希望的。1910 年,由地主们组织的“帝国农会(Imperial Agricultural Association)”成立了,成为 1881 年成立的“大日本农会(Great Japan Agricultural Association)”——该农会原是地主的半官方组织,旨在改善农村状况——的继承者。^③ 然而,在战争期间,帝国农会变成了一个压迫集团,而不是一个力图改善农村条件的团体。其利益追求是提高国产大米的价格,对于进口大米征收高额关税,这有利于地主和佃农双方的利益。

① Japan Industrial Club, 1:109.

② Arisawa, 1976, p. 5.

③ Havens, p. 74.

另一方面,新兴的工业家们却希望价格下降,这样既可以减轻由于为工人加薪而产生的压力,又可以维持劳资关系。他们的组织是“日本工业俱乐部(Japan Industrial Club)”,该组织于1915年12月召开预备会议,1917年3月10日正式成立。俱乐部的第一批官员反映出该组织是由财阀所赞助的:董事长是三井的团琢磨(Dan Takuma);理事会主席是三菱的丰川良平(Toyokawa Ryōhei),常务董事是古河的中岛久万吉(Nakajima Kumakichi),以及前农商务省官员、而后担任东京证券交易所理事长的乡诚之助(Gō Seinosuke)。

农业与工业集团都想通过他们对政党的支持,来直接影响政府,并在国会左右政策的制订。地主集团寄希望于政友会(Political party)和贵族院,该集团的领导人是帝国农会的主席福井藩大名(Fukui)的后代松平宏壮(Matsudaira Kōsō)和副主席、贵族院议员桑田熊藏(Kuwata Kumazō)。由于缴付了高税,大地主有权在贵族院内获得席位。工业家们在有关米价的问题上没有多少发言权,但是,他们施加影响的主要途径是在各届内阁中任农商务省大臣的成员。这些人中三菱的山本雄是最重要的,他在1913到1914年的山本权兵卫(Yamamoto Gonnohyōe)内阁和1918到1921年的原敬(Hara)内阁里都担任大臣。

表7 物价波动情况(1914年7月—1920年3月)

(1914年7月为100)

月份	指数
1914年7月	100
1919年3月	267
1919年6月	295
1919年12月	381
1920年3月	425

资料来源:藤原彰(Fujiwara Akira)等编,《近代日本历史基础知识(Kindai Nihonshi no kiso chishiki)》,东京,1972年版,第278页。

1918年爆发了因市民的购米价与农民的售米价相互对峙而引起的

矛盾。这一年,农业歉收,又需要增加对西伯利亚日本远征军的粮食供应,这些导致了疯狂的大米投机、牟取暴利。寺内(Terauchi)政府于1917年9月1日发布了著名的《取缔暴利令》(Profiteering Control Ordinance)。该法令规定,试图囤积居奇与抬高物价者都属于犯罪行为。但是,由于大米生产者持货不售,等待市场恢复稳定,该法令实施的结果是市场的萧条。无论三井贸易商社和铃木贸易商社是否真的囤积,或者为了在国内高价出售大米而从殖民地进口,以逃避关税,还是三井有意将铃木挤出行业,都与这场风波有关,但是,在这里无需细究。^① 公众的恐惧与怀疑就足以导致“米骚动”(1918年的事件与1973—1974年的第一次“石油危机”相似,在那次危机中,政府经济部门同样不得不进行干预,以阻止在煤油、手纸、肥皂粉,以及其他产品上的投机)。米价在1918年飞涨,同年7月,富山县渔民的妻子们由于粮食短缺而发生暴动。这种恐慌的情绪扩延到各处。在整个9月份,大约有500个地区发生了暴动。为此寺内内阁被迫狼狈辞职。

91

新的代表政友会的原敬(Hara)内阁不得不迅速处理此事。原敬任命山本雄再次担任商务省大臣。山本促使国会通过了1920年的大米法。该法取消了对进口大米的征税,并在日本的两个殖民地——中国台湾和朝鲜推广种植大米。该法还制订了控制大米价格的制度,这个制度至今仍以各种形式沿袭。这样,山本的政策就确保了日本日益增加的工业劳动力获得价格合理的粮食供应,但是,1920年春,随着战后经济衰退的开始,也加剧了农业的萧条和佃农的不安,这两者在整个20世纪20年代,使日本遭到了破坏。^②

① 参见 MITI, 1951, p. 61—63; MITI, 1962, pp. 170—180; MITI, 1964, pp. 38—40; MITI, 1965, pp. 7—9; Kakuma, 1979a, pp. 164—165; and Shiroyama Saburō, *Nezumi* (The rat) (Tokyo: Bungei Shunjū Sha, 1966). 有关 kaishime, 参见 Frank Baldwin, “The Idioms of Contemporary Japan”, *The Japan Interpreter*, 8 (Autumn 1973): 396—409.

② Shirasawa, pp. 28—33; Ann Waswo, *Japanese Landlords, the Decline of a Rural Elite* (Berkeley: University of California Press, 1977), pp. 117—118.

对帝国农会(地主的协会)而言,这些形势的发展在经济上和政治上都是严重的打击,它愤怒地做出了回应。该组织又重新提出了以前的要求,即建立一个专为农业集团利益服务,而不受商工业集团影响的农业省。这个要求被原敬政府驳回了,但是,1923年,大地震使政府重新集中力量以救济东京和横滨的城市灾区,这使农民再度感到,似乎政府为城市做的事情要比为他们做的多得多。翌年,一系列的有利情况使得帝国农会的要求得以实现。

1921年11月4日,原敬被刺杀,他是日本第一个以众议院多数党总裁的身份担任首相的人。政友会主席和首相的继任者是高桥是清(1854—1936),近代日本经济和政治史上真正杰出的人物之一。他出任商工省的首任大臣并非偶然。出身于一位艺术家和一名16岁女仆的私生子,高桥被前德川仙台藩的低级将军收养。19世纪60年代末期,他被这个封建藩送到美国去学英语。1873年,19岁时,他在明治政府中谋得一个职位。1886年,23岁时,他成为新成立的农商务省专利局的第一任局长,从而对这个省(1924年他任该省大臣)有了深入了解。在担任专利局局长三年之后,他辞职进入商业界,取得了不同寻常的成功。日俄战争期间,他成为日本主要的富翁之一。1907年被任命为贵族,成为男爵。1911年,他担任日本银行行长,之后进入政界。

1913年,高桥担任大藏省大臣,与担任农商务省大臣的山本雄在同一届内阁里。1921年,原敬被刺杀之后,高桥曾经短时期担任过首相(1921—1922年)。但是,反对党势力试图再次取得优势,组织了一系列非党派内阁。高桥采取了放弃爵位(其时已经成为子爵)和族长的非常措施以抵制这一运动,恢复了他以前的平民身份。他在已故首相原敬所在岩手县的选区竞选众议院议员。经历了艰苦的挑战之后,他当选了。他和他的同事们迫使清浦(Kiyoura)政府辞职,在多党联合的基础上成立了政府。1924年6月,他再次出任内阁大臣,负责农商务省。正是在担任农商务省最后一任大臣的时候,高桥把该省一分为二(该任期结束后,高桥连续在四届内阁里任大藏省大臣,直到1936年2月26日在

一次未遂的军事政变中被暗杀)。^①

1924年,当高桥到农商省就职时,他对该省商业系统的偏袒就已为人所知。他对于政府应该促进国际贸易和保护日本新兴工业(譬如钢铁工业)方面给予正面评价。这些看法都是地主因而也是他们的帝国农会所坚决反对的。帝国农会反对进口粮食,但是,同时又要求免除进口肥料的关税。由于当时执政的是联合政府,而高桥仍然是政友会的总裁,因此,按照帝国农会的要求成立一个单独的农业省,而不在国会中造成政治分歧是有可能的,过去的政治分歧曾使此事遭到挫折。在高桥的支持下,1925年3月31日,政府颁布了第25号帝国法令,设立农林省和商工省。

93

1924年末,在设立上述两省的准备工作已经开始时,中井励作([Nakai Reisaku],1903届人员、前林业局局长),担任农商务省次官,而四条隆英([Shijō Takafusa],1904届人员、高桥省内的主要盟友)留任工务局局长。* 高桥原本希望四条担任次官,但是,他不能控制省内官员的升迁。然而,随后一个非同寻常的机会终于出现了。

^① Takane, pp. 74—78; and Gotō.

* 1920至1924年期间,四条担任农商务省工务局局长。他出身贵族,生于京都,是二条氏族的私生子。四条高平收养了他,并把他送进东大法律系。四条1904年毕业,他的一位同学——吉野作造(1878—1933),就是吉野真治大名鼎鼎的哥哥,吉野作造是京都大学教授,《朝日新闻》记者,日本民主政府的倡导者。四条进入农商务省之后,成为大浦兼武的个人助手,大浦兼武是原萨摩武士、政治家,并于1908—1911年担任农商务省大臣。大浦帮助四条在政府里快速升职,20世纪20年代,四条受到关注并赢得高桥是清的器重。

导致中井辞去次官职务、降任八幡钢铁厂厂长的事件,开始于1917和1918年的八幡腐败丑闻。当司法检察部长着手调查八幡钢铁厂的运作情况时,该厂厂长(也是农商务省的官员)自杀了。为了收拾残局,一位强硬的内政部官员取代了他,被任命为厂长,但几年后由于受到退休人员和劳工们的反感,被迫辞职。1924年农商务省内定先川才四郎(时任矿产局局长)为其接替者。然而,先川曾领导过政治敏感的福冈矿山督察局,在这个职位上他曾与煤矿领域的经营巨头们为敌。他们不愿让先川回到八幡钢铁厂,因而求助于政友会副总裁、内阁成员野田宇太郎,野田宇太郎又向政友会总裁、农商务省大臣高桥是清提出抗议。为了解决整个不愉快的事务,高桥要求中井到八幡钢铁担任厂长,中井同意了。中井任八幡钢铁厂厂长至1934年,这一年他成为新日本钢铁公司(八幡工程是该公司的主要组成部分)的第一任总裁。另任命曾干预过高桥的野田宇太郎,于1925年4月到8月接替他成为商工省大臣。

1924年政党联合政府上台时,吉野春夏两季都在国外。他被派往欧美考察化学工业和保护关税政策。吉野时任工务局产业政策课课长,该职务由局长四条任命,他也成为农商务省历史上最年轻的产业政策课课长。当吉野回国后,四条告诉他,农商务省将被一分为二。他还告诉吉野次官中井想要任命他为农务绢丝课(Silk Section)课长,但是劝他拒绝接受这项任命,以免在两个新成立的省之间分配人员时,把自己陷入农业系统中。

94 然而,1924年12月,中井为了亲自处理八幡钢铁工厂的腐败丑闻,突然被迫辞去次官职务。因而,官级仅次于中井的四条就成为农商务省的最后一任次官。他随后立即任命吉野担任文书课课长,负责所有人事事宜。在课内,由一名年轻的官员岸信介来协助吉野工作,而吉野则督促并提拔岸信介。根据岸信介的回忆录,四条和吉野把所有顽固而呆板的人都派往新成立的农林省,而把那些灵活而聪颖的人留在了商工省,尽管岸信介认为,后来当上次官的竹内可吉被留下来却是个错误。^①

四条和吉野还做了另一件事。农林省搬到了霞关新址,而商工省则留下,并翻新了1888年以来它一直所处的旧址。这里地处老的旧木挽町,邻近歌舞伎剧院,在驻地鱼市场与新桥车站之间。农商务省或商工省中每个写回忆录的官员都谈到演员,艺伎和附近的“茶馆”,其中一些人还抱怨他们升迁不快是因为附近的娱乐场所太多。^② 商工省一直留在旧木挽町原址,直到东条将它改为新的军需省时才迁至霞关。

商工业系统的“旧约圣经”时代(正如通产省历史学家对它所称呼的)随着农商务省的一分为二而结束了。直到1929年,四条一直担任商工省次官,他在1929年辞职并在高桥的帮助下进入安田财阀的控股公

^① Yoshino Shinji Memorial Society, pp. 207—210; Kakuma, 1979a, pp. 176—178; Nawa, 1974, pp. 18—19; and Kishi, in MITI, 1960, p. 95.

^② 有关 Kobiki-chō, 参见 Yoshino Shinji, 1965, p. 147 *et seq.*

司。他还担任安田人寿保险公司和东京火灾保险公司的社长(需要注意的是,农商务省和商工省是监督指导保险业务的政府机构)。作为二条家族的后裔,四条也被封为男爵,因此在贵族院内占有席位。在离开商工省之前,他于1928年7月30日将吉野提拔为工务局(Industrial Affairs Bureau)局长,这是他以前担任过的职务。吉野在3年后成为次官。

新商工省(Ministry of Commerce and Industry)的内部组织延续了老农商务省的商工系统。然而,新省所处的经济环境正在迅速地发生着变化。“米骚动”仅仅是日本经济严重失衡的第一个征兆,这种失衡表现在日本经济内部结构的失衡和与国际经济关系的失衡两个方面。更为重要的征兆是始于1920年春天的战后衰退,这次衰退在整个20年代一直持续,直到形势更为恶化,在1930年发生了世界性的经济危机。证券交易指数从1920年2月的254.1(1913年为100)降至9月份的112.6,进出口总金额从1919年的45亿降至1920年的20亿日元。^①经济各界都遭到了严重的打击,但是,农业界遭受的打击最为严重。在商工界,被财阀控制的大银行和大企业,比其他企业的资金雄厚,他们庞大的集团结构也部分地降低了冲击的作用。在战争中成长起来的财阀虽然遭到打击,但是通过被其资助的政治家,他们可以请求政府采取特别救济措施。然而,小企业和佃农则处于严重的困境之中。

对于商工省和政府其他经济部门来说, these 问题是具有理论意义的。是什么导致衰退持续如此之久?人们对此(包括政府在内)应该做点什么吗?为什么国际收支长期处于逆差状态?为什么公司利润如此之低?应该采取什么措施?很多理论被传播:与其他国家不同,日本的经济具有“双重结构”(既有财阀的大企业,又有成千家的中小企业);由于经历了战争繁荣,所以这时日本遭受了“生产过剩危机”;日本是“破坏性竞争”的牺牲品,因为银行和企业的数目曾无限制地增长;像德国的

^① Kakuma, 1979a, p. 163; Japan Industrial Club, 1:111.

马克思主义者所预言的那样,日本正明显地进入“垄断资本主义”阶段。

对于这些经济问题,政府既没有答案,也没有统一对策。为了应对定期发生的每一个“恐慌”,政府的确采取了特别的救济措施,不顾后果地收购亏损企业(譬如,在钢铁业方面,它收购了许多私营钢铁厂,这些厂家为了满足当时所谓的钢铁饥荒在战争时刚刚起步,而后又面临着需求的急剧下降)。^① 政府的全面货币政策是紧缩通货,但是许多具体政策又促使价格上涨,这使得许多日本产品在世界市场上没有竞争力。

96 政府应对 1923 年 9 月关东灾难性地震的举措,是这些政策当中最为臭名昭著的。为了扭转地震时即刻发生的金融崩溃,政府命令所有银行都停业一个月。当银行重新开业时,日本银行下令各家银行为此期间到期的债务再次融资,并由日本银行担保补偿这些交易中的一切损失。政府通过《赈灾损失补偿公债法》来执行这项政策,这项法案的贴现数额达到 4.38 亿日元。有许多战后衰退起即已存在的呆账包括其中。到 1927 年春,这些债券中有 2.31 亿日元被偿还,剩余的 2.07 亿日元似乎不可能收回来了,因而妨碍了国家财政重建的稳定基础。然而,公众对于取消这笔债务很有意见,因为这无疑等于给大公司支付一大笔补贴,却任由中小企业和农民破产。^②

在此总体形势下,商工省内有一个人站了出来,开始对于重振经济,提出了一些有意义的想法。他就是吉野信次。吉野在东大接受的法律教育让他对经济所知不多,但是在 1915 年,他从旧金山回国之后,吉野的一些经历开拓了他原来单一的机关思路。他的第一段经历是被派到内务省工作,在此期间,他成为神户的工厂督察员。而在那里,他了解到了中小企业的情况。在 20 世纪 20 年代和 30 年代,日本人将中小企业界定为:雇佣 5 至 30 名(小企业)和 30 名至 100 名(中企业)人员的制造企业。

① Japan Industrial Club, 1:47—51.

② *Fifty Years*, p. 18; and Roberts, pp. 240—242.

吉野第二个有益的经历是在寺内政府(1917年2月)农商务省临时产业调查局(Temporary Industrial Investigation Bureau)工作,该局是为研究战争对日本的经济影响而设立。由于私营部门已使日本经济在世界大战中有了增长,因此,设立该局的意图不是要制定政策或者采取措施,而是由该局将日本与其他交战国进行比较,并就日本可能出现的社会问题提出对策。该局的工作没有成果,但是,吉野在那里认识了诸如河合荣治郎([Kawai Eijirō], 1891—1944)和森户辰男([Morito Tatsuo], 1888年出生)这样的著名人物。他们都是东大的经济学家,在农商务省做顾问。尤其是河合,对吉野有着重要影响。后来河合在“二战”期间死在了监狱,他从非马克思主义的社会主义观点出发,反对军阀主义。在该局,他们撰写了有关经商计划、紧急物资储备、产业金融,以及美国关税等问题的报告。由于这些活动,吉野本人决然地投身于该省的商工管理工作的工业方面。^①

97

20世纪20年代初期,当吉野在工务局担任课长时,就是熟知中小企业情况的首批官员之一。他发现,虽然财阀掌握的现代企业在战略上有重要意义,但是中小企业却雇佣了绝大多数日本的产业工人。更为重要的是,财阀掌握的公司主要为国内市场生产,而中小企业都主要为出口而生产。除了人造丝,丝锭和棉织品等少数产品,大企业也出口,中小企业生产的自行车、瓷器、陶瓷制品、罐头食品、帽子、丝织品等占日本出口总额的50%—65%。但是,他们在生产这些产品时却正在亏损。^②

吉野和他在农商务局的同事们得出结论,认为中小企业数量太多,

① Yoshino Shinji Memorial Society, pp. 175—177, 188, 194—204; and Yoshino Shinji, 1962, pp. 43—44. 有关对 Kawai Eijirō 的逮捕,参见 Richard H. Mitchell, *Thought Control in Prewar Japan* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1976), p. 158.

② Arisawa, 1937, pp. 6, 42—47; Yoshino Shinji, *Waga kuni kōgyō no gōrika* (《我们国家产业的合理化》) (Tokyo, 1930).

廉价劳动力过剩,市场渠道和市场信息不足,所有这些导致了中小企业在国外的产品倾销。中小出口公司不但赚不到多少外汇,而且还常常难以保本。此外,大财阀的贸易公司垄断了这些产品的外销,它们通过向中小企业高价出售原材料,而以低价收购成品的方式来剥削中小企业。

1925年期间,国会一致通过了新的商工省所提出的两项法律——《输出协会法》(the Exporters Association Law)和《主要输出品工业协会法》(the Major Export Industries Association Law),这些法律的通过第一次缓解了以上这些状况。在这两项法律当中,我们看到了日本政府到现在所仍然沿用的主要政策手段的雏形,也就是在通产省时期被称做“整顿”与“合理化”的卡特尔垄断组织。

《输出协会法》要求根据中小企业的产品类别来成立出口协会。授权这些协会接受企业成员的出口代销产品,并确定出口产品的数量、质量和价格。《主要输出品工业协会法》则试图结束中小企业间的自杀性竞争。该法规定成立工业协会,该协会不同于出口协会在于它是真正

98 的企业联合组织,其成员针对各自可以生产和销售的产品数量来达成协议。

在日本,已经存在几个企业联合组织的先例。在第一次世界大战之前,1880年的日本造纸联合会、1882年的日本棉纺联合会、1907年的肥料制造联合会就是具有垄断组织权力的几个主要贸易协会。^① 1900年的《产业协会法》(the Production Cooperatives Law)授权设立受到县里监督的产业合作组织,尽管带有联合会的名字,但是这些组织实际上只是农业合作组织,而不是工业制造商的联合组织。^② 1917年,农商务省为控制战时粮食和服装的价格,不准厂商在价格和工资上相互达成协议,这也阻碍了这些联合组织发挥作用。检查产品并给产品定级

① Arisawa, 1976, pp. 66—68; and Arisawa, 1937, pp. 67—80.

② Havens, p. 80; Yoshino Shinji, 1962, pp. 124—128.

是这些早期垄断组织的主要职责。日本人对卡特尔垄断组织并不陌生。但是,1925年批准建立的垄断组织试图将整个经济的一部分、而不是某个具体行业组织起来,这是它们与之前的联合组织不同的地方。

1925年的这两项法案实施的成效并不显著。与出口协会相比,工业协会更受欢迎,因为商工省从一开始就对工业协会进行资助,而只是在世界性经济危机之后才对出口商品进行补贴。两者之间也常有冲突。为了使国会通过这些法律,商工省不得不同意这两个协会的会员应该是自愿的,虽然该省也有权命令非会员遵守联合组织成员达成的一些协议。

1925年,与内务省、外务省或者大藏省相比,商工省不是一个权力强大的省,几乎不为公众所知晓。它对中小企业的帮助只是迈向产业政策的第一步,也是试验性的一步。20世纪20年代中期,它在商工方面,努力通过刺激对外贸易来减少日本的国际收支赤字。吉野在商工省内设立了一个委员会,以提倡人们使用国产商品,同时也谋求获得预算拨款,以便在海外派驻商工省的贸易代表。他还要求将商业局中的贸易课(Trade Section)升级为局。外务省反对从商工省派驻海外代表的想法,认为这是对于它权限的侵犯,在1927年,大藏省批准为商工省设立贸易局拨款,但是,直到1930年之前,始终没给该局拨过经费,而那时的世界性经济衰退才使大藏省认识到拨款的重要性。^①一位在贸易和产业政策方面极为重要的史学家评论说:“在商工省成立的头几年,没人记得自己曾经努力工作过。”^②1927年4月,担任田中义一(Tanaka Giichi)将军内阁商工省大臣的中桥德五郎(Nakahashi Tokugorō),甚至在就职时还说,“作为一个政府机构,商工省不是一个可以建功立业的地方”。^③但是,他却命中注定要彻底改变这种状态。

99

① History of Industrial Policy Research Institute, 1975, 1:145; 2:44—45; and Yoshino Shinji, 1962, pp. 117—121.

② Maeda, 1975, p. 9.

③ Kakuma, 1979a, pp. 184—185.

1927年的金融危机发生之后,中桥德五郎即就任商工大臣,该危机迫使若槻(Wakatsuki)第一届内阁辞职。在20世纪20年代困扰日本经济的多种危机中,这次危机是其中的高潮,形成了日本贸易与工业管理方面“旧约”与“新约”圣经时期真正的分界线。它也标志着世界经济衰退对于日本的冲击。这是一个经济停滞的时期,一个激进地试图解决日本特有问题的时期,这些问题仅仅在三年之后,就开始困扰世界其他地区。名和太郎(Nawa Tarō)在谈到1927年恐慌的意义时说:“作为一个机构,商工省虽早已存在,但是,正是金融危机才激发出它的活力。”^①

在如何应对20世纪20年代的经济衰退这个问题上,井上准之助([Inoue Junnosuke],1869—1932)这个名字与一个重要的、尽管十分保守的观点联系在一起。他以前是横滨正金银行的行长,1919年担任日本银行总裁,1929年在滨口内阁任大藏大臣。(与这个时期的另外几位大藏大臣一样,1932年2月9日,他在所谓的“血盟团事件(Blood Brotherhood Incident)”中也被暗杀了,该事件是法西斯主义分子对日本资本主义政府的袭击。)井上认为,日本与其他主要国家在第一次世界大战爆发时所实施的黄金出口临时禁令应该被解除。战后日本仍然继续禁止黄金出口,是因为存在着明显的国际收支逆差。在主要国家中,它是唯一没有恢复金本位的。井上认为,这正是恢复出口的各种措施未能奏效的原因。当时的情况与1949年相似,那时,为了恢复国际贸易,日本必须稳定日元汇率,而恢复国际贸易又要求日本制止通货膨胀,量入为出。1949年,道奇与池田勇人领导了急剧的通货紧缩,这是经济重建的前提。

从理论上讲,一个国家,若像20世纪20年代的日本那样进口超过出口,就应该出口黄金以支付差额。这种在20年代被禁止的黄金外流会提高国内货币的价值,从而降低出口品的价格。其结果是通货大量

^① Nawa, 1974, p. 20.

紧缩,并导致勉强维持的公司破产,但是,它也会从根本上激活一个依靠通货膨胀维持的经济,并恢复它在国际上竞争力。而这正是井上和民政党想要去做的事。

100

然而,在取消黄金禁运法令之前,政府必须首先整顿国内的金融状况,而这也意味着要解决突出的地震债券问题。在第52届国会(1926年12月至1927年3月)期间,民政党若槻政府提出了两个法案,准备将未偿还的地震债券变为十年期的政府公债。反对党极力抗议,认为政府打算用人民缴纳的税金来援助资本家。在激烈的国会辩论中,大藏省大臣偶然透漏了国家的整个银行结构十分不稳固的情况。人们争相到银行提款,3月23日国会通过这两项法案后,提款浪潮才暂时得以平息。

然而,辩论却没有冷却下来。它揭示出两家机构:铃木商社(贸易公司)和“台湾银行”都面临着严重的金融困难。铃木商社是战时最大的暴发户,它控制着63家公司,其中有许多是重工业和化学工业公司,这些公司都遭到战后衰退的重创。由于日货的被抵制和中国新公司日益增长的竞争力,铃木大量的对华贸易投资也停滞了。“台湾银行”有帮助日本公司挺进中国和东南亚市场的任务;而它已经贷给铃木三亿五千多万日元资金,还持有约一亿日元的地震债券。有谣传说挽救铃木和“台湾银行”是新法案的真正意图。因此,当铃木的竞争对手们(以三井为首)开始从“台湾银行”提取存款时,公众对所有银行的提款风潮卷土重来。

这次恐慌导致若槻政府倒台,政友会掌握政权,37家银行倒闭,而财阀却恢复了实力。最终,铃木商社破产,三井和三菱吞并了幸存的各公司。(1934年,有关一家大公司:帝人公司,也就是帝国人造丝公司的丑闻又开始困扰政府。当时传说,大藏省大臣秘密地将手头存留的帝人公司的股票卖给政府高级官员,这些股票是“台湾银行”债务的担保品。)中小企业的贷款越来越难以获得,而财阀大企业的资金却易于得到。1927年的恐慌虽然是灾难性的,但它却带来了日本产业结构的第

101 一次“改革”：大量相互竞争的银行和企业纷纷倒闭，而国家有限的资金则集中于富有战略意义的部门。但是，国民经济的这种运行方式和在此过程中财阀的大发横财，导致了整个社会的激进化，人们要求有人代表国家的整体利益说话。^①

在这种舆论环境下，新任商工大臣采取了行动，这一行动是在他的文书课课长吉野信次的协助和提议下进行的，被认为是日本现代产业政策的开端。1927年5月23日，中桥大臣在商工省内设立了一个商工审议会(Commerce and Industry Deliberation Council)，其宗旨是广泛调查困扰日本经济的因素、研究政府应采取的对策。作为一个公私双方的联合论坛，该审议会是20世纪50年代产业合理化审议会(Industrial Rationalization Council)，以及它的后继组织产业结构审议会(the Industrial Structure Council)的前身(产业结构审议会是通产省与企业界沟通情况的首要官方渠道)。在1927年的审议会中，非官方委员包括了当时所有的企业领袖。在实际审议中，大河内正敏(Ôkôchi Masatoshi)和中岛久万吉(Nakajima Kumakichi)是最有影响的。前者是东大的工程学教授兼杰出私营企业家，后者来自古河财阀，而后成为商工省的重要大臣。

该审议会取得了累累硕果。它说服商工省加强了对于工业统计的编纂(这是中桥大臣特别喜欢的计划，也是他对于审议会的重要贡献)，批准了向中小企业提供三千万日元的贷款(比以前贷款数额大出十倍以上)，首次提出了八幡钢铁工厂与私营钢铁工厂合并(这个构想在1934年变成实现)，并且强调需要改进贸易情报，贴补出口工业。审议会的讨论也有滑稽可笑的一面。岸信介和小金意照(Kogane Yoshiteru)都回忆过一件事：岡部长景(Okabe Nagakabe)反对将公制(metric

^① 参见 Chô; Fujiwara, pp. 322—323; Ôshima Kiyoshi, “The World Economic Crisis and Japan’s Foreign Economic Policy”, *The Developing Economies*, 5, (Dec. 1967): 628—647; Hugh T. Patrick, “The Economic Muddle of the 1920’s”, in Morley, pp. 211—266; MITI, 1960, pp. 11—12; and Yasuhara, p. 30.

system)引入日本从而实现工业品的标准化。岡部长景认为,公制与“法国大革命”相关,因而与日本的民族精神互不相容,这种说法也反映了参议院的观点。审议会的成员们提出将这个问题搁置起来,岡部长景去世之后再行讨论。然而,岡部一直活到1970年,超出他担任战时东条内阁的文部省(the Ministry of Education)大臣的任期达25年,这将意味着需要长久的等待。^①实际上,在军队的帮助下,小金在20世纪30年代后期就引入了公制。

很显然,审议会最为重要的成就就是将“产业合理化(industrial rationalization)”这一概念引入日本。自1927年以后,政府经济部门几乎每天都在使用这个概念。起初,没有人知道这一概念的确切含义,但是,它似乎很好地概括了商工省官员认为日本当时所需要的东西。吉野曾写道:“我们对于‘合理化’唯一所能做的事就是挂出一个招牌,作为我们活动的名称,但是,在挂出招牌之后,我们紧接着就得弄明白它的意思了。”^②政府首次提到这个名称是在岸信介1926年的一篇报告里。作为日本政府的代表,他被派往美国费城,参加美国建国150周年庆祝会,然后绕道欧洲回国。回到日本后,他报告了旨在争取“科学管理”和“生产流水线”的美国泰勒和福特运动,也提到德国推行托拉斯和卡特尔以促进工业效率的情况。人们没太注意岸信介报告,但是,随着经济衰退的袭击,为了使日本从不景气中脱身,“产业合理化”成为日本的一个大众流行语。在商工省内,这个词语成了要求统一产业政策的口号。

102

1929年7月2日,民政党重新掌权,滨口(Hamaguchi)首相任命井上准之助担任大藏大臣。井上(Inoue)继续实施取消黄金禁运的计划,但是,此时他和政府的其他官员,将这个措施与产业合理化运动联系起

^① Kishi, Sept. 1979, p. 282; Nishiyama, pp. 129—132. 这种公制直到1959年才取代了所有日本原有的测量尺度。通产省的Iwatake Teruhiko是负责完全转变为公制的官员。参见Iwatake, pp. 122—124.

^② Shiroyama, Aug. 1975, p. 304.

来。他们说,金本位会将日本市场价格与世界市场价格联系在一起,产业合理化会提高日本的国际竞争力。滨口首相在1929年亲自向商工省审议会说:“产业合理化不仅仅是一个权宜之计,而且要成为一项全民运动。”^①

1930年1月11日,井上取消了黄金禁运。这个政策无论在理论上有多少优点,然而实施的时机却非常不合时宜。在当代世界经济衰退最严重的前几个月,推行大幅度紧缩通货的政策,只能导致经济情况更加恶化。1931年12月13日,日本重新实行黄金输出禁令,它制订出本国版的凯恩斯式经济政策,通过增加军备开支造成国家财政赤字的办法,将自己从衰退中解脱出来。然而,在1930年到1931年期间,日本的经济衰退达到了谷底,滨口内阁经济政策的另一半,也就是产业合理化,开始呈现出新的意义。

商工审议会从1927年一直持续到1930年7月5日。1929年11月19日,它在商工省内部成立了一个产业合理化审议会(Industrial Rationalization Deliberation Council),作为该省的下属机构。一个月之后,这个审议会针对急需的合理化措施提出报告。同时,为了应对世界范围内的经济危机,1930年1月20日,内阁设立了自己的临时产业审议会,首相任主席,商工省大臣任副主席。这个最高级别的机构仅存在了几个月,但它注意到了商工省内产业合理化的工作,并命令在商工省内设立一个临时产业合理局(Temporary Industrial Rationality Bureau),负责制订并实施合理化的具体措施。作为商工省的一个半独立单位,这个局成立于1930年6月2日,由商工省大臣亲自兼任局长。临时产业合理局是吉野的创见产物,一直持续存在到1937年;该局工作卓有成效,由于该局的出色表现,一年之后,吉野就被上级选任为次官。

为了防止省内的斗争削弱临时产业合理局的活动,吉野信次有意将它设立为一个由大臣领导的独立机构。他将省内各局局长与课长都

^① Arisawa, 1976, p. 64.

组织在局里,并建立了特殊的内部机构。该局不设课,只有两个部,第一部由木户幸一领导,他还兼任官房文书课课长,另一个部由吉野领导,同时他又是工务局局长。

这两个部拟定的计划包括:企业的控制计划、科学管理原则的实施计划、工业资金融通的改善计划、产品标准化计划、生产过程的简化计划、为扶持国货的生产和消费而进行的补贴计划等。吉野继续奉行由商工审议会所树立的先例,邀请民间企业领导人积极参与该局工作,甚至在商工省内为他们提供办公室。商工审议会的大河内和中岛继续担任临时产业合理局最重要的顾问,但所有财阀代表和学术界、新闻界的代表主动承担义务。事实证明,在使企业界接受商工省的主张方面、在国会里为商工省所提出的法案(特别是有突出意义的1931年的《重要产业统制法》)进行辩护方面,他们都起到了极为重要的作用。

在吉野选择“*gōrjka*”(意思是“合理化”)作为他新设立的局的名称时,这个日本词语的含义还不太被人理解。他很担心这个词的含义,因此没使用“产业合理化局(*Sangyō Gōri Kyoku*)”这个完全正确的词,而是故意将这个局命名为“产业合理局(*Sangyō Gōrika Kyoku*)”。他解释说,词尾“*ka*”(日语是“化”的意思)这个词语使他担心,因为“*kak-yoku*”在日语中有“老歌”的意思。他担心批评和反对他的人会使用它的双关含义。^①事实上,的确存在批评者。这个局预定开始办公的前一天,一名工人在局招牌的“*gōri*(合理)”前草草写上了“*fu*(不)”,这样就把名称变成了“产业不合理化局(*Industrial Irrationality Bureau*)”。^②

左翼和反财阀分子怀疑合理化运动。有时他们把它称为“日本式的合理化”,意思是降低工资、裁减雇员和延长工作时间。^③国际上也有批评意见,认为合理化是“社会倾销”的借口,这个贬义词特别用在了当

① Yoshino Shinji Memorial Society, p. 233.

② Arisawa, 1976, p. 65.

③ Ōshima Kiyoshi(n. 34), p. 633; Arisawa, 1976, p. 20.

时的日本身上。20世纪30年代初,国际劳工组织对所谓“商业倾销”(一种不公平的商业手法)和“社会倾销”(一种有剥削工人嫌疑的形式)进行了区分。商业倾销是指“以低于生产成本加合理利润的价格出口货物,同时以高于生产成本加合理利润的价格,在国内市场上出售货物的活动”。社会倾销则指“以恶化工厂的劳动条件,或维持低水平劳动条件的办法降低生产成本,提供出口产品的活动”。^①日本人始终不满于“社会倾销”的指责,认为他们实际上是在力图采取必要的措施来消除“社会倾销”。

产业合理化的观念在20世纪20和30年代广泛流行于许多国家。这个词在日本的具体概念是由许多没有充分研究的因素交织而形成的,这些因素包括:当时美国流行的热门事物(“效率专家”和“时间与时间操作研究”);日本的具体问题(特别是众多国内公司的激烈竞争,以及因此所造成的产品倾销);苏联先例的影响(如1928—1933年的第一个5年计划);匈牙利经济学家和苏联顾问尤金·瓦尔加(Eugene Varga)的著作。有关苏联的影响,人们应该还记得,在20世纪20年代,社会主义观念对非社会主义、甚至反社会主义集团和国家,特别是非英语母语的工业国家,都有影响。后面,我将会从理论基础的角度,揭示苏联与20世纪30、40年代的日本计划的具体联系。但是,在1930年,对日本合
105 理化理论影响最大的还是德国。自从明治维新以后,德国一直是近代日本借鉴的突出典范,但由于日本政府内部发生了一些未曾预见到的事件,1930年,德国的先例被直接引入临时产业合理局。日本官场上的权力之争与日本政府所提出的政策之间的相互影响始终是本书的研究内容。

1930年,执政的民政党政府想使商工省政治化,就像30年后自民党想使通商产业省政治化那样。产业合理化运动使商工省成为一个重要的政策中心,很明显,执政党打算安排对该党友好的官员担任这个省

^① 引自 Harari, pp. 47—48.

的领导职位。这个企图最终没能得逞,导致了吉野信次在1931年成为次官,岸信介被派往德国,并在那里向临时产业合理局汇报德国的工业合理化运动。1930年发生的权力争夺本身并不重要,但是其后果却影响长久,1936年以前形成的所谓吉野一岸派系就是其中之一。与政治家一样,政府官员沉溺于权力,权力斗争是官场生活中不可摆脱的一部分,从韦伯到现今的组织理论家,无论他们赞成哪种模式,实际情况总是这样。

1929年到1931年期间,有两名民政党政治家担任商工大臣,一位是裱孙一(Tawara Magoichi),滨口内阁(1929年7月至1931年4月)里的软弱政客;另一位是樱内幸雄(Sakurauchi Yukio),若槻内阁(1931年4月12日)里的强劲政客。(1931年11月4日,滨口首相被右翼分子严重刺伤,但仍继续担任民政党总裁,直到1931年4月与内阁一起辞职。由于伤势恶化,他于1931年8月26日去世。曾在1927年金融危机时担任首相的若槻,作为民政党总裁,在滨口辞职后再度执政。)控制上述两位商工省大臣的人,是民政党领导人、两届内阁中的大藏省大臣上准之助(Inoue Junnosuke)。1930年,井上对商工省、特别是吉野信次日益增长的影响感到不快,因为商工省和吉野的活动侵犯了他在大藏省的传统职权范围。他没与商工省直接对抗。作为商工审议会成员,他支持产业合理化运动,把这个运动看做是他自己通过恢复国际金本位制,实现紧缩通货的政策的一面。但是,他想要进行某些变动。

1930年7月2日,临时产业合理局成立后的一个月,三井米松(Mitsui Yonematsu)辞去商工省次官一职,就任合同水产与桦太(库页岛)矿业公司社长。在农商务省与商工省初期,他曾在渔业和矿业工作多年,但他没打算在1930年辞职。当三井米松提出调任专利局局长的申请时,井上和樱内幸雄解除了他的职务,因为他与吉野的临时产业合理局和他的政策不合。至于三井的替代者,井上则指示大臣裱孙一,任命1906届的田岛胜太郎(Tajima Katsutarō)为次官,裱孙一照办了,尽

管这样做很丢他自己的面子。

对田岛的任命不合常规。他从未在省直属局里工作过,在其官场生涯的后期,他担任农商务省渔业局局长,之后作为派出人员在东京市政府工作,不久以后任福冈矿山监督局(Fukuoka Mine Inspectors Bureau)局长。他升任次官的关键正是这最后一个职务。福冈是个重要的地方,它监督日本的主要煤田,并向八幡钢铁厂供应燃料。该局局长必须与有权势的财阀矿主密切合作。田岛在福冈显然颇得人心,人们都知道他想以民政党党员身份进入政界,很有雄心。他在1931年12月辞去次官职务后,的确加入了民政党,并且以福冈地区议员的身份,三次被选入国会。政府和政界认为,1930年田岛被任命为次官,说明民政党企图控制商工省。当时盛传田岛次官缺少担任皇家官员的政治独立性,后来执政的政友会政府断然任命吉野,取代田岛,部分原因是为了消除这个传言。有谣言说,在推荐吉野问题上,高桥是清本人也插了一手,因为当时吉野只有43岁,因此,必须越过9名资历比他深的人和3名与他同届的人才能被任命。

1930年,田岛仍在担任次官时,吉野申请出国考察产业合理化运动在其他国家的情况。这个申请被拒绝了,理由在于大藏省大臣井上认为,让临时产业合理局的实际负责人出国是不合适的,因此拒绝为其支付旅费。吉野提出建议,让自己的门徒岸信介代替他出国,由于官场上的其他原因,这个要求很快获得了批准。1929年10月15日,作为民政党紧缩通货政策的一部分,滨口内阁命令所有政府与军队官员减薪107 10%,这一做法颇受公众欢迎,但这导致政府官员有组织地进行了抗议。在商工省内部,时任文书课课长的岸信介领导了这次抗议活动。

岸信介征集到约50份官员辞呈,其中包括少数高级官员和一些非职业官员。他威胁说,如果减薪规定不被撤销,他就把这些辞呈交给大臣。岸信介的主要动机似乎不是经济收入,他同时也关心非职业官员的福利和政府对于军队实施紧缩措施的情况。为了平息这场争执,1930年吉野与大臣做出妥协。吉野利用了第一个机会派岸信介出国,以冷

静情绪。岸信介在柏林待了7个月(1930年5—11月),报告了德国的产业合理化运动,他的报告直接影响到该运动在日本的走向。岸信介的一篇报告,即1930年7月13日的那篇被呈送给木户幸一(临时合理局两位部长之一),它在产业政策史上十分重要,以致在近50年后的1979年9月又被重新刊登在《中央公论》(*Chuō kōron*)上。^①

岸信介说,像在其他国家的运动一样,德国的工业合理化运动,主要致力于改造工业技术,安装最新的机器和设备,提高总体效率。与众不同的是,德国的运动强调,实施改革的主要手段是由政府赞助的托拉斯和卡特尔。日本人就此解释为,合理化意味着经济竞争的缓和。由于中小企业部门里存在着激烈竞争和出口的倾销,因而在他们看来这个思路似乎是合理的。

在日本,合理化愈来愈强调企业间的竞争应该被“协调”所取代,企业活动的主要目的不是赚钱,而应该是降低成本。吉野本人就写道:

现代工业主要是通过自由竞争才获得的今天的发展。但是,(资本主义制度的)一些弊病已逐渐凸显。坚持绝对自由将不能把工业世界从它的目前的混乱中拯救出来。工业需要一个综合发展的计划和一个控制的措施。有关控制的概念,有许多依据逻辑原

^① 有关吉野的次官继任者的论述,参见 Yoshino Shinji Memorial Society, pp. 233—250. 有关 Kishi 与调薪争议的论述,参见 Imai; Kurzman, pp. 110—111; 以及 Yoshimoto, pp. 85—88. 有些岸信介后来所支持的非职业官员都转入“满洲国政府”任职,在那里,他们依旧深深忠于岸信介。参见 Kakuma, 1979a, pp. 187—188. 在岸信介从欧洲回国后,调薪争议再次爆发。尽管 Hamaguchi 内阁在 1929 年 10 月命令减薪,但是 Wakatsuki 内阁实际上只在 1931 年 5 月 27 日才开始实施。岸信介与商工省大臣 Sakurauchi 之间的冲突,以及这一时期岸信介的前辈从同一封建汉族,上议院的 Matsuura Giichi 之间的冲突,还有商工省的议会次官之间的冲突,不得不使岸信介被迫让步。参见 Watanabe Yasuo, “Nihon no kōmuinsei”(《日本的公共设施体制》), in Tsuji, 2: 127—129; Kōno; and Robert M. Spaulding, Jr., “The Bureaucracy as a Political Force, 1920—1945”, in Morley, pp. 53—55.

理的复杂解释,但要真正要理解它,只需有常识就够了。^①

从1930年到至少60年代,甚至是60年代以后,对经济竞争的这种
108 看法在日本贸易与工业官员中间十分典型。担任次官时,佐桥资在谈到“过分竞争”的弊端时往往说得更为严厉。一位研究产业政策的学者得出结论:在1931年前后,产业合理化这个词在日本,成为以控制精神取代竞争精神的同义词,许多人认为正是竞争精神导致了20世纪20年代与30年代的灾难。^② 这样,在设立临时产业合理局时,对于决策者来说,“由谁来控制”就成了主要的问题。

对此问题,现代日本做出的第一个回答就是《重要产业统制法》(Important Industries Control Law)(第40号法案,1931年2月25日在国会提出,1931年4月1日通过,1931年8月16日生效)。这是临时产业合理局最重要的成果,而且是在1938年的《国家总动员法(National General Mobilization Law)》和1941年的《重要产业团体令(Important Industries Association Ordinance)》(根据《国家总动员法》而通过的)之前,唯一最重要的产业立法。根据1931年的法律,控制应该由各企业自身在各行业中进行,也就是说,该法批准了以企业间卡特尔协议为形式的所谓“自我控制”,以确定产量、价格,限制新企业进入本行业和控制本行业的产品销售。1931年的法案将1925年中小企业协会视为典范;然而它加强了政府对这些协会的控制,并将它扩展到大企业当中去。^③ 就像埃利诺·哈德利(Eleanor Hadley)所说的,其结果是“和蔼的寡头(cordial oligopoly)”存在于大规模的先进部门里,与第二次

① Yoshino Shinji, 1935, p. 313.

② Maeda, in Arisawa, 1976, p. 64.

③ 1925年的《重要出口产业协会法》在1931年和1934年予以修订,扩展了它的施用范围,赋予卡特尔以通过外力强迫强迫的权力。中、小企业联盟主要对于纺织业、编织业、搪瓷制品、明胶、火柴、玩具、化肥以及印刷企业进行控制。

大战之后那个时期的“残酷寡头(cutthroat oligopoly)”形成对比。^①

该法案是在临时产业合理局的统制委员会里起草的,该委员会里有许多民间及财阀代表。在20世纪50、60年代,政府经常赞助私营企业以便自管自采,统制委员会本身就是这一做法的继续。“统制”一词在委员会里引起过很多讨论。回想起来,人们可以看出,在法案的名称中使用这个词可能并不合适。吉野经常说,他和他的同事使用“统制”这个词,是指试图建立“产业秩序”,而不是行使政府对工业的监督管理。尽管商工省的官员都知道,军队在许多不同的场合使用这个词;但是,他们特别否认其法律具有军事含义或者在任何情况下受到军方的影响。吉野还辩解说,虽然法律批准成立卡特尔,但是成立卡特尔的目的是建立“秩序”,而不是获得产业利润。因此,这项法律是有利于公众利益的,而不仅仅是让财阀的日子更好过的一种办法。^②但是,不管他是怎么想的,财阀在“统制”和“产业秩序”里却获利最多。

109

《重要产业统制法》是个只有十条内容的短法。根据条文的规定,某个产业中有三分之二的企业同意组成卡特尔时,商工省将审查其内容,若能予以批准,就授权组建卡特尔。政府也可以更改条文或废除达成的卡特尔协议。非卡特尔成员如果不愿遵守协议条文,政府可以强迫他们遵守。由商工省提出的对该法案的修正案(1932年12月在国会提出,1933年通过),使该省获得了批准投资以扩大卡特尔成员生产设施的权力,还获得了批准卡特尔成员削减产量的权力。无需多言,一个产业的所有成员都要经常向政府报告他们的投资计划和活动。正是在这个法案里,我们看到了政府实施批准权的雏形和“行政指导”的实践,这两点是战后产业政策的核心。为了解除国会疑虑,5年期限被写进了法律里,1936年8月15日又延长了5年,但在第二次延期未到时,国家总动员法就取代了该法。

① Hadley, p. 330.

② MITI, 1964, p. 54. 有关法律内容和每个条款的详细分析,参见 pp. 47—73.

由于该法案,卡特尔在 26 个被指定的“重要产业”中组织起来,包括生丝生线、人造丝、造纸、水泥、面粉、钢铁以及煤炭等行业。在棉纺、造船和电机等生产能力过剩的产业中,它有助于减少竞争、恢复利润。但是,吉野认为,这项法律的作用没有他原先设想的好。部分原因是该法在生效之后一个月,军方就占领了整个中国东北地区,整个经济都向备战转移。即使没有这个未曾预见到的事件发生,卡特尔在发展“秩序”上发挥的作用,也没有在加强和扩展财阀的经营范围(就像日本人所说的,经济的系列化[*Keiretsuka*],或者将经济组建成大的企业集团)上的作用大。譬如,在三个产业——石油、报纸和水泥——中,商工省倡导的卡特尔更多的是增进了炼油厂、造纸托拉斯和水泥行业的利益,而不是诸如出租车业、报纸业和木材工业等各自相关行业的利益。

110 因此,受惠的工业都是财阀势力延及的领域。^①

在临时产业合理局所属的统制委员会里,财阀明确表示,与卡特尔(以中小企业行业协会为形式)相比,他们更关心的是通过合并减缓竞争,减少竞争者的数量。由于统制法的通过,许多工厂合并了:1933 年 5 月,三家公司合并成王子造纸公司;同年 12 月,三家银行合并为三和银行;1934 年 1 月,八幡钢铁公司与 5 家私营公司联合组成日本钢铁公司;6 月,出现了三菱重工业公司;第二年住友金属公司成立了。上述每一件事都促进了经济势力的集中,而这种集中近乎独占垄断,而不是一般的企业联合组织卡特尔。财阀们认为,卡特尔不容许有变动,随着时间推移就会难以运行。他们更喜欢为每种所产业制订的产业发展法(譬如,1934 年的《石油工业法》和 1936 年的《汽车制造业法》),这些法律也会保护他们不受国际竞争对手的冲击。结果是,这类法律在 20 世纪 30 年代比原来的统制法还重要,但财阀们却没有预见到的原因:军方需要这种法律,尽管不喜欢与财阀们合作,但是他们却别无选择。

^① Yoshino Shinji, 1962, pp. 213—214; Arisawa, 1976, p. 93; Fujiwara, pp. 352—353; and Takase Masao.

在构思和颁布统制法时,吉野明确表示支持在产业界实行自我控制,也支持政府与私营企业自我控制组织的合作。但是,在1931年,自我控制由于名声败坏而终止,特别是自我控制涉及财阀,这导致人民强烈要求实行国家控制(与自我控制相反的控制)。其原因是发生了“购买美元”的丑闻。1931年9月21日,英国宣布由于经济衰退,它要放弃金本位制。这表明了井上政策的失败;如果日本的主要贸易竞争者不实行金本位制,那么日本也不能继续保持金本位制。但是,在三个月以后,日本才再次禁止黄金出口,在这期间,财阀银行则用他们知道即将贬值的日元大肆购买美元。据说仅三井就从这笔国际货币交易中赚了5000万美元。直到12月,政友会(这是1945年以前最后一届政党政权)重新执政后,井上的政策被颠倒过来,投机风才停下来。

对于财阀在衰退最严重的时期购买美元的行为,人们反应极为强烈。许多团体得出结论,认为财阀本性贪婪,他们早就预谋为了自身的利润,而损坏国家货币的价值。三井的领导者团琢磨,被右翼分子刺杀了,他的继任者是池田成彬(Ikeda Seihin),池田在哈佛大学受过教育,并于1938年成为商工大臣。在池田接任三井的职务之后,为了该公司的利益,进行了一项公开的爱国活动,就是将公司改为爱国主义的形象。池田展开这个活动的一个重要原因是,军方和经济部门的一些官员开始考虑不在卡特尔内与财阀合作,而是通过国家权力来实现对它们的控制,或许甚至将它们收归国有。

111

1931年12月21日,吉野信次被政友会任命为次官,这是政友会从民政党手中接过权力之后,进行人员清洗的一部分。吉野一直任职到1936年10月7日。虽然临时产业合理局与民政党有联系,但是政友会却仍然保留了它。一方面是因为该局的主张很有吸引力,另一方面是因为该局前领导人吉野这时负责全省工作,人们认为吉野是倾向于政友会的人,尽管他在公开场合宣称自己政治中立。

在贸易和产业界内部,1931—1936年被称为“吉野—岸信介路线”时代。这意味着政府促进重工业和化学工业的发展,强调产业合理化

是商工省政策的主要目标。在吉野任次官期间,他先把岸信介提升为产业政策课(1931年1月,也就是吉野任职后的第2个月)课长,后任文书课课长(1933年12月),最后担任工务局局长(1935年4月)。岸信介显然走上了“精英道路”,人们预计,在他的指导者不再担任次官时,他会很快被晋升到这个岗位上。岸信介最终的确担任了次官,但是,中间有三年的时间在“满洲”。尽管省内有一条所谓的“吉野—岸信介路线”,但是,这两人之间也是有差异的。如果说吉野一贯支持产业的“自我控制”的话,那么,岸信介则一贯支持对产业实施“国家控制”。

近代日本产业政策的第一阶段似乎和战后的经济奇迹关系遥远,但是,事实上,由于多种原因,它们之间存在着直接关联。日本在20世纪20年代所面临的经济问题,在性质上和严重程度上都可与50年代初期相比拟:需要恢复国际贸易的竞争力;为了建成规模经济和利用新兴技术,需要改变产业结构;需要提高劳动生产率。日本先后共计提出三
112 种产业政策,这些政策仍然全部保留至今。从商工省成立到1931年《重要产业统制法》的通过,在此期间日本人制订和实施了三种产业政策的第一种。这种政策试图用一个行业内各企业的自我控制来取代相互竞争。大企业直到今天仍然愿意遵循这种政策的组织形式(即国家批准成立的卡特尔)。1931年人们就已经完全看到了它的主要弊端,即卡特尔化有导致财阀统治并垄断一个行业的倾向;这个弊端也引发了采取国家控制(与自我控制相反的形式)的要求。在整个30年代,这个要求占有统治地位。

早期政策的另一个课题,就是在短期利润之外,找出衡量企业管理与效益的其他标准。产业合理化运动(在20世纪20年代末已经开始,但到五博取年代才达到鼎盛阶段),使得日本人开始自觉地思考如何培养各个企业和整个行业的动力,以促进劳资合作、职业保障、资本积累、生产率的提高和新产品的开发。尽管财阀势力和利益的扩充阻碍了合理化运动最初的作用,但是在整个昭和时期,日本的产业政策一贯、一致的特点就是关心合理化运动(即通过优化组织、劳资合作、降低

成本获得竞争优势)。商工省初期最大的成就是开始严肃地形成一种政府与企业的关系,促进合作和发展是这种关系的目的,把整个日本经济与外国竞争对手的经济,相互对照,取长补短是其主要的着眼点。

早期的这些设想和制度改革并不完全就是代代相传的“遗产”。20世纪50、60年代领导实施产业政策的一代人,在20年代末、30年代初就已经粉墨登场了。日本产业政策史上最惊人的事实之一就是战后经济“奇迹”的指导者,就是20年代末产业政策的提出者、30年代和40年代这些政策的实施者。与第二次世界大战中的其他战败国,或被“二战”后的革命弄得疲惫不堪的国家不同,日本战前的队伍基本没有变动,文官精英和经济人才都没有经历剧烈的冲击。像吉野信次、岸信介、椎名悦三郎、植村甲午朗(Uemura Kōgorō)和稻田嘉宽这样的人,在战前、战时和战后都积极参与了制定和执行产业政策。同样重要的是,50年代通产省的所有次官都是在1929至1934年期间就已经进入了政府机构。因此,在研究早期的产业政策时,我们也研究了那些在50年代执行这个政策,似乎得到奇迹般效果的官员们早期的成长历史。毫不奇怪的是,在临时产业合理局里所讨论的制度和政策与后来经济高速增长时期的制度和政策是一脉相承的,而不是仅有偶然的相似之处。

113

这个历史连续性的问题也使人们注意到一个事实:产业政策起源于日本人政治上的理性和制度革新意识,而不是主要或仅仅根植于日本的文化、封建的残余、与世隔绝、勤俭、集体主宰个人或日本社会的其他特征。

经济危机导致产业政策的产生。“一战”之后的长期衰退——以1927年的金融危机为其低谷——导致商工省的设立和产业政策的首次提出。这就像“二战”后,为了恢复经济——以1949年紧缩通货的危机为其低谷——而设立通产省,并且再次实施产业政策。发展型国家的所有政治和政府问题——包括政府与政治权力中心之间的冲突以及政府各部门之间的冲突——也都在早期出现,就像它们会再次出现在60、

70年代。“二战”之后,日本对这些问题的解决(或压制)比30年代的处理有效得多,但是这不能证明他们面临的情况发生了根本变化,而是表明他们有能力从经验中汲取有益的教训。

20世纪20年代后期,日本开始建立国家干预经济的新形式,这些形式在许多重要方面都有别于统制经济或调节型经济。但是,反复出现的危机很快便打击了这些初步的干预形式,这些形式还造成了一些意料不到的后果,使其倡议人感到沮丧。结果,产业政策的制订者就被迫采取另一种形式,也就是国家对经济的直接控制,而这种形式却把他们带入灾难之中。“吉野—岸信介路线”时期的痛苦事实足以告诫那些在战后管理国营和私营企业的人,如果他们不赞成真正的公私合作,不超越自我控制和国家控制,灾难就可能再度发生。尽管如此,我们也不应该认为这些早期的痛苦经验是完全消极的。早期产业政策的模式尽管并不成功,变更后的模式也宣告失败,但是经过适当改进的50年代的模式却成效显著,震惊世界。从这个角度来看,产业政策的早期时代,是真正的日本制度——发展型国家的产业政策——被提出、被完善的必要酝酿时期。

第四章 经济参谋本部

在吉野和他的同僚们形成产业合理化观念,并且一步一步地酝酿制定产业政策时,另一批日本官员也在着手处理同样的问题,他们都是在军队或者在内阁级部门担任职务的军事官员和文职官员。他们关注的主要问题是日本的备战问题,特别是在1914—1918年期间,日本缺乏深刻影响欧洲各国参谋本部的总动员经验。他们也同时关注这些问题:日本在上一次的大规模战争(1904—1905年与俄国进行的战争)期间所出现的严重的经济约束问题,日本潜在的敌人(特别是苏联)的经济动员和工业势力的增长问题,以及在将国家安全作为其基本资源(特别是石油,但也包括现代军备必需的其他物资)而制订计划时所出现的问题。

这些人开始相信,日本需要一种产业政策以便于确保它的军事存在,而不仅仅是为了克服经济萧条的困难。最起码他们想要有一个经济参谋本部,这个部门将从军事需要和产业及资源短缺的角度出发,来为经济工作提供指导。在20世纪30年代期间,制定产业政策的思潮流入商工省,并与那里的文职官员的思想融合在一起,并且在这个过程中,两者又发生了转变。

日本军方为了战争需要而动员整个私人经济的想法,最早出现在第一次世界大战期间。1918年4月17日,基于对德国动员的情况和美国参战后采取措施的了解,以寺内正毅将军为首相的日本政府制订了《军需工业动员法》。这是日本在战时所出台的第一部有关产业管理的基本法令。这部法令广泛地界定了军需品的范围,并且授权政府在宣

战后有权监督、使用或者征用生产这些军需品的企业。在第一次世界大战期间,这部法令的大多数条款从来没有实施过,但是直到1937年它依然有效。并且在1938年《全国总动员法》取代它之前,该法令在“中国事变”(通常要求在“战争状态[state of war]”和“事变状态[state of incident]”之间作出区分)发生的早期阶段曾经获得实施。^①

1918年的《军需工业动员法》实际上是日本参与第一次世界大战后才想到的法令。但是为了对可能需要实施该法令做准备,日本政府在1918年5月31日成立了“军需局”,作为内阁的一个半独立机构,目的是准备经济动员计划和收集有关军需工业的统计数据。军需局的首任局长是海军的原正一郎,他竭尽全力完成这些任务,但是,他发现几乎不可能得到其他各个部门的合作。1920年5月15日,政府通过将它与内阁的统计局合并,成立一个新的机构叫做国势院,以寻求降低该局的突显状况。这个想法并没有比原来的状况发挥更好的作用(军事官员和统计人员双方为了利益而争夺不休)。并且在1922年11月30日,由于军方在征服西伯利亚时某种程度上丢了丑,同时政府也试图削减开支,这个国势院被撤销了。政府将所有的动员计划和积累的统计数据移交给农商务省,后来由农商务省又移交给商工省,在那里,它们大大丰富了该省官房统计课的资源。村濑直养,从1936年到1939年担任商工省次官,是一位很重要的人物(本章后面还会提到),在国势院被撤销时还正在内阁任职。他说,他认识到这些动员材料,对于他所在的省在实施产业政策时将非常有用,并且暗示说,他曾在把这些材料移交给商工省的过程中参与此事。^②

20世纪20年代中期(大正民主时期),军方被迫放弃了经济动员计划。但是,到1927年,他们又重新恢复对于该计划的兴趣。许多军事官

^① 有关《军需工业动员法》的内容,参见 MITI, 1964, pp. 25—29. 有关“事变状态”的论述,参见 the *New York Times*, Mar. 16, 1938.

^② History of Industrial Policy Research Institute, 1975, 2:270—271.

员曾有机会研究和吸收第一次世界大战的经验教训,并且他们对于布尔什维克革命得到巩固之后苏联不断增长的经济实力表示关切。在1927年期间,“满洲国”经济体制的主要策划人石原莞尔将军(后来成为陆军少校)曾写道:“譬如,如果采取全国总动员,就意味着日本本土将动用法国从1914到1918年期间所动用的那种规模来试图动员人力和军需物资,那么,这种努力无论结果如何,必然将毁坏日本经济。”^①1927年4月的金融恐慌和田中义一将军领导的政友会政府的掌权,为从军事角度考虑,重新建立一个经济规划机构而提供了机会。

117

1927年5月26日,日本政府成立了一个作为内阁之外的半独立机构的“资源局”。由于原有的军需局内拥有大量的军事人员,已导致与其他的省发生冲突,这次政府减少了军方人员,从其他各省招募官员,建立起了一个官方与私人联合的审议委员会来讨论资源问题。资源局的成员人数很少(只有5人),但是,商工省把他为最重要的、1918届的年轻官员植村甲午郎派到该局工作(他在1968年5月将成为日本经济团体联合会的主席),在这个国家担任为经济事务制定政策的最具影响力的职务。此后的职业生涯中,他始终在经济参谋本部工作。1940年,他在这个部门被提拔为内阁企划院次官。在1943年,商工省和军事计划机构正式合并成立“军需省”之前,他在资源局的工作是担任这两个机构之间最早的一个联络员。^②

在日本,1927年设立的资源局采取了拟订真正的经济计划的首要措施。它首创的《物资动员计划》(将在本章的后半部分予以讨论)在“中日战争”爆发以后支配着日本的经济。然而,在20世纪20年代后期,它的主要成就是主持起草了《资源调查法》(1929年4月12日第53号法令发布),该法令要求私人企业必须向政府报告有关他们的生产能力和经济实力情况。由于资源局没有行政职能(以免与其他省在权限

① 参见 Peattie, p. 67.

② 有关 Uemura, 参见 *Kankai* Editorial Board, Mar. 1976.

上有冲突),商工省被授权通过检查工矿企业,从而确定它们的生产潜力来贯彻这部法令。这是在和平时期的一项重要举措。有趣的是,该法令的第二款提到需要制订企业的《统制运用计划》问题,并且这种在—项具有军事特色的经济法令里对于“统制”这个词语的运用,被认为是这个词语用作 1931 年制定的《重要产业统制法》标题的先例,尽管吉野否认他的法令具有军事目的。^①

118 如果 1927 年的金融恐慌使作为一个组织机构的商工省焕发生机活力,那么,正是 1931 年 9 月对“满洲”的入侵和 1932 年 5 月 15 日对犬养首相的刺杀,使产业政策焕发了生命力,这种产业政策成为军事动员的一种要素。随后几年在日本和“满洲”发生的事件,更加突出了建立经济参谋本部的迫切性,这个机构作为一种协调机构,能够将军事需求与民间的生产能力联系在一起,并使双方相互适应。在犬养被军国主义分子刺杀后,由海军上将斋藤实(1858—1936 年,在 1936 年 2 月 26 日的军事政变中被刺杀)所领导的无党派国民联合政府掌握国家政权。高桥是清继续担任大藏省大臣。古河财阀(包括古河电器、横滨橡胶、富士电气以及其他企业等)的中岛久万吉(1873—1960 年)——吉野在临时产业合理局时最亲密的同事——担当商工省大臣。由于这是一个无党派的内阁,而中岛和吉野又是好朋友,因此次官向新任大臣辞职的旧有做法也就被弃之不用了。

正如我们在前一章所看到的,高桥是清在 1931 年 12 月再次禁止黄金输出,这种举措使政府对于个体经济的干预程度远远超出了《统制法》所授予企业联合组织卡特尔的权力。为了使这种禁止举措更为有效,政府还通过了《资本逃避防止法》(1932 年 7 月 1 日第 17 号法令);并且当这项法令被发现言语含糊,因而资本仍有逃避的可能时,政府又通过了《外汇管制法》(1933 年 3 月 29 日第 28 号法令),该法令要求所有的对外贸易都必须得到大藏省的批准和特许。尽管那时没有人能够想象

^① 有关该法规的内容,参见 MITI, 1964, pp. 36—37.

得到,对于日元自由兑换的政府控制会一直延续到1964年4月1日,并且对于资金转移的控制延续到20世纪60年代后期70年代初实行自由化政策之后才停止。

1932年期间,高桥还实施了他著名的赤字财政政策以应对经济危机(并因此获得了至今仍与他的名字相联系的“日本的凯恩斯”的绰号)。军事开支在财政总预算中从1930年的28%上升到1935年的43%,但是1932年至1936年的财政总赤字却高达19亿日元。^① 高桥取消日元对黄金的自由买卖也使日元的外汇价格急剧下跌。日元对美元的比值从1931年的100日元兑换49美元下降到1932年的100日元兑换19美元,结果日本商品在国外的价格急剧下跌,促使日本商品大量出口国外(特别是出口到南亚和东南亚),从而遭到国外对于日本“倾销”的强烈谴责。大藏省通过发行债券,将其出售给日本银行,以及利用信托基金(小额储户通过邮政储蓄系统存入国库的资金)的方法来弥补财政赤字。出现一定程度的通货膨胀是意料之事,但高桥认为,商业恢复繁荣将导致政府税收收入的“自然”增加,从而足以回收债券。这些方法在当时被认为是异端邪说(1932的预算是日本现代史上的第一个不平衡的预算),并且高桥领导下的大藏省官员普遍都对此表示怀疑。^② 但是这项政策看起来似乎行之有效;在它的国外竞争对手采用类似的政策之前,日本早已走出经济大萧条时期(见表8)。

119

表8 世界经济危机指数(1930—1935)

(1929=100)

国家	1930	1931	1932	1933	1934	1935
批 发 价 格 指 数						
日本	82.3	69.6	77.2	88.5	90.2	92.5

① Fujiwara, pp. 384—385.

② Ministry of Finance, Secretariat, pp. 52—55; 67, 71, 74—79, 101—102, 151, 173, 182—183; Yasuhara, 32.

续表

国家	1930	1931	1932	1933	1934	1935
美国	90.7	76.6	68.0	69.2	78.6	83.9
英国	87.5	76.8	74.9	75.0	77.1	77.9
德国	90.8	80.8	70.3	68.0	71.7	74.2
法国	88.4	80.0	68.2	63.6	60.0	54.0
采掘和制造业生产指数						
日本	94.8	91.6	97.8	113.2	128.7	141.8
美国	80.7	68.1	53.8	63.9	66.4	75.6
英国	92.3	83.8	83.5	88.2	98.8	105.6
德国	85.9	67.6	53.3	60.7	79.8	94.0
法国	99.1	86.2	71.6	80.7	75.2	72.5

资料来源：有泽广已编《昭和和经济史》，日本经济新闻社，东京，1976年，第52页。

1935年秋，市场对商品的需求量开始超过了供应量，物价开始上涨。为了控制通货膨胀和收支平衡，高桥对军事开支予以限制，但一部分军人把这种措施看做是文职人员对于军队现代化的干涉而予以反对，并在1936年2月26日把高桥刺杀。事实上，高桥曾被引述过这样的名言，即“经济征服远远比军事征服更不可能使结果无效”。但是，这一名言在太平洋战争之后，更多的日本人在铭记之前，必须从中认真汲取教训。有充足的理由可以将他的话语看做他所处的那个时代的真知灼见，以及对于即将到来的通产省时代的一种预言。^①

高桥的继任者给予军队自行处理开支的权力——这些开支主要是指进口所必要的物资——并且在一年之内，也就是在对华战争爆发之前，日本已经面临着巨大的收支不平衡现象和通货膨胀危机。东京的批发价格指数(1934—1936=100)，从1935年1月的99.5上升至1937年1月的123.2——随后又跳跃到4月的131.0。由于军方不同意由大藏省所提出的经济紧缩政策，其他唯一的出路只能是进行经济管制和

^① Osaka Asahi shimbun, July 21, 1928; 引自 Yamamura Katsurō, "The Role of the Finance Ministry", in Borg and Okamoto, p. 291.

采取商品定量供应了。而商品定量供应制度的出现也就提出了新的要求,即授权经济参谋本部来为整个国民经济进行规划。这个经济参谋本部,采用内阁企划院的形式,在对华战争的进一步驱动下于1937年10月23日成立。

自从1927年资源局成立以来,特别是在1931年《重要产业统制法》通过之后,军方的经济学家的主要着力点曾是为了某些特定战略意义的工业,与商工省一起制订法令。第一个曾经明显地由军方授意而通过的工业法,是1934年3月28日通过的《石油工业法》;这部法令作为1962年通过的石油工业法的前身和模型,今天依旧为人所注意。1934年的《石油工业法》授权政府给开展进口和提炼石油业务的企业发放许可证,并且要求进口商无论何时在日本都必须储备至少具有6个月使用量的石油库存。该部法令也授权政府确定配给额,设定价格,并且强制收购石油产品。 120

一项帝国的敕令要求商工省负责贯彻实施石油法,并且吉野作为次官开始与日本的外商(主要是标准真空公司[Standard Vacuum]和旭日石油公司[Rising Sun oil companies])进行商谈。一位标准真空公司的驻日代表回忆说,在1934年后期,吉野本人不难打交道,也不排斥。但是他认为,双方都同意最好将他们的商谈时间推迟到国会闭会以后,以便于减少军方可能产生的那种商工省会屈服于外国压力的借口。^① 1934年谈判的结果是,外商多少顺应了这部法令的限定条款,以便于维持同日本的生意往来。

这部石油法通过授权在矿务局之下设立燃料课来最为直接地影响商工省。3年之后,在1937年6月9日,燃料课提升为燃料局,它作为商工省的一个外设机构负责制订燃料政策,开发新的石油资源,推进合成的石油工业,并且负责实施石油工业法。它是商工省的第一个按行业成立的工业局——在1939年,整个商工省都将采用的一种组织模 121

^① Anderson, pp. 84, 93.

式——并且，它也是商工省第一个接受现役军官加入工作的局。^①

同时，在1934年期间，导致经济参谋本部成立的两个政治事件中的一件以其全面发展的形式在日本的政治舞台上爆发了，这就是导致斋藤内阁下台的“帝人事件(Teijin scandal)”。第二件事是1936年2月的军事兵变事件，这件事使军方对于全社会的影响大大加强了。1934年1月，商人兼政治评论家武藤山治在他的《时事新报》上发表了一系列文章，斥责一批大臣和高级官员为了自身的利益而操纵帝国人绢(人造丝)公司的股票，造成腐败。并且攻击说，由大藏大臣掌握的“帝人”股票，自从1927年在“台湾银行”摆脱了金融危机之后，这些股票已经秘密地卖给了他们。直到今天还不清楚，武藤是否真正相信他所写的材料，他的攻击是否是军方阴谋的一部分，这种阴谋的目的在于怀疑那些政治党派和他们的资本家支持者们。然而，他攻击的结果是无可辩驳的；它们有助于形成这样一种强烈的信念，即文职的政治家都贪污腐败，无可救药。^②

1934年3月9日，武藤本人在北镰仓车站被一个失业工人开枪打死。两位大臣(商工省的中岛久万吉和文部省的鸠山一郎)和大藏省的一位前次官，以及一些商工界领袖都被逮捕了，并且遭到轰动一时的公开审判，该审判从1935年6月一直持续到1937年10月。但是，所有审判最后均以无罪释放而告终。被逮捕的三位重要的商工界人士在战后的内阁里继续担任大臣职务(即战后第一届吉田茂内阁的河合良成，第二届岸信介内阁的永野护和币原喜重郎内阁的三土忠造)。

这里值得提及的是吉野信次在“帝人事件”中所发挥的作用问题。有意思的是，尽管许多被告都是他的好友和同事——中岛是他的部长

① 参见 History of Industrial Policy Research Institute, 1978; and Katō, p. 24.

② 有关帝人事件，参见 Roberts, pp. 294—295; Arthur E. Tiedemann, “Big Business and Politics in Prewar Japan”, in Morley, pp. 294—296; and Yoshida Shigeru Biography Publication Committee, p. 72. (请注意本 Yoshida Shigeru 与战后担任首相者是不同的一个人)。

和以前临时产业合理局的同事,三土是原农商务省的前顾问,河合是原农商务省的一位官员(他在米骚乱事件中辞职),还有永野是东京大米交易所的所长,但是他对于这个事件始终保持沉默,只字未提。而且,尽管由大藏省的银行监察员负责对由台湾银行所担保储备的股票份额进行处理,但是,对证券交易的监督工作仍然由商工省管辖。吉野并不一定直接了解帝人股票的处理情况,但是对于操纵东京和大阪证券交易价格的事,商工省毫无疑问是要关心的。

122

当1934年2月9日中岛辞去大臣职务后,在斋藤内阁的其余任期内,他被松本蒸治接替职务。松本是一位著名的法律学者,他在1946年担当宪法起草工作的一名顾问,但是他的草案遭到盟军总部的否定,反而采取盟军自己所起草的文本。1934年,松本强力支持对“帝人事件”的被告予以起诉,对于吉野来说,这使得他在这件事情上处境极为艰难。然而,吉野对于“帝人事件”始终三缄其口。他和当时的许多其他人都可能认为,这起案件是由军国主义分子和右派势力所制造的一个阴谋,其目的是在政治上搞垮自由派。如果确实如此,他的沉默可以用这样的事实予以解释:即在20世纪30年代中期,在任何问题上与国家主义者对立的人,都是极端危险的。现在回想起来,“帝人事件”与学术界所发生的“美浓部”政党政治事件的性质是相同的,后者由于对“天皇不敬罪(*lèse majesté*)”而被东京大学开除。

“帝人事件”之后,海军上将冈田启介内阁(1934年7月至1936年3月)试图通过成立内阁审议会——报界称其为“影子内阁”——以便在有关经济政策的事务方面为其提供咨询,从而寻求消除公众(和军方)对于经济管理机构的怀疑。然而,当首相宣称他的审议会想要“从政治干预事务中去促使技术经济问题”时,政友会极力反对这种被当做官僚政治的工具和军国主义的工具的审议会。尽管大部分党派的政治家们都避免进入冈田的“无党派”政府,但是部分因为政友会的抵制,民政党总裁和日本最会玩弄政治伎俩的政客之一的町田忠治(1863—1946)却进入内阁,担当商工省大臣。町田由于他自身的政治考虑,保留了吉野

的次官职务,但是,后来吉野回顾往事,认为他本应该在那个时候辞职。冈田的审议会由 15 个成员组成,他们包括“资深政治家(senior statesmen)”(重臣,明治时代的继承人),贵族,政党领袖,以及大企业的代表。

为了给这个智囊团服务,冈田政府还成立了“内阁调查局”(根据 1935 年 5 月 11 日的 119 号帝国命令所设立的)。这不是 1927 年所设立的原先那个服务军事需要的资源局,同时附属于内阁的资源局,而是由主要省临时指派任务的官僚所组成的一种组织。两年后,内阁调查局和 123 和资源局合并成立内阁企划院(在当时被称做“经济参谋本部”)。

1935 年,内阁调查局被冠以诸如“新官僚”、“革新派官僚”的各种称呼之人的堡垒——或者,按照中村隆英的描述,这些人是被纳粹思想所吸引的文职官员。^① 井手嘉宪和石田雄直接将这些革新派官僚界定为“反自由的、反党派的、国家主义的、亲近军方的、亲近法西斯的,特别是支持强化政府控制”的人员。^② 他们在各省随处可见,并且在犬养被刺杀之后,作为强大的官僚内部竞争的一部分而提升影响力,从而填补政党所遗留的空缺。通过与军方合作,无论是出于意识形态的原因,还是只是因为见风使舵,某些官员迅速提升了他们自身的职位。

在诸如大藏省和外务省这样的历史悠久的政府部门之中,官僚领导的主流派力图抵制不断增长的军方影响。但是在这 10 年里,这些部门倾向于将权力丧失给诸如商工会那样的与军方合作的省。在商工会里,吉野将革新派官僚批评为“军方的阿谀奉承者”,尽管他自己的门徒信介就是一位革新派官员的典范,并且吉野本人由于他本身的专家治国立场而受到军方的极大赏识。^③ 吉野也承认,同意把执行特别任务的军人安排在商工省任职——一种他授权燃料局以及其他一些新建单位的行为——影响了该省的人事管理制度。军国主义者经常运用他们的

① Nakamura, 1974, pp. 30—31.

② Ide and Ishida, p. 110.

③ Yoshino Shinji, 1962, pp. 356, 367—369.

政治权力阻止年轻官员的提拔,对于这些军官,他们认为其是革新精神不足的“改革者”。绝大多数在工业管理机构工作的政府官员——与在商业管理机构中工作的官员截然不同——在某种程度上都变成了改革派官员。这使得在吉野的继任者岸信介的领导之下产生了一种派系联盟,并且,这样的领导在其后的几十年里都将对该省产生影响。

与改革派官员相对等的军方人员——或者称做“改革派的军事文官”——将改革派的官员看做是对于原有政治党派领导人的可能的接替者,他们认为这些领导人都是腐败的,并且对于日本“国防国家”的建构形成主要的障碍。在1934年10月,陆军省出版了一本带有煽动性的小册子,呼吁全国总动员,反对“靠不劳而获生活的阶层”,并且在国家的控制之下扩大生产和贸易。为了实施这项计划,陆军号召它的干部们与“新的官员”结盟,因而“新的官员”这种称呼也随之成为社会普遍的叫法。^①

改革派官员的一个重要来源是在1932年3月“满洲国”宣告成立之后,那些曾经被调到“满洲国”任职的官员。由于日本军方实际上统治着“满洲国”,因此,那些被邀请到那里工作的人都必须赞同军方对于日本本土进行改革的想法。在“满洲国”工作的商工省官员对于日本战后的产业政策特别重要。因为,正如椎名悦三郎在1976年所曾写的,“满洲国”对于日本的工业发展来说,是一个“重要的试验场”。^② 以下我们将对他们予以介绍并且描述他们的活动。

124

在商工省和在密切相关的经济机构中的某些重要的改革派官员包括:岸信介,椎名悦三郎,植村甲午郎,小金义照(在1941年担当燃料局局长,一名战后的国会议员),桥井真(其在战后服务于经济安定本部,而后成为东京仪表公司的社长),美浓部洋次(美浓部达吉的侄子,军需省

^① Arisawa, 1976, pp. 113—119; Katō Toshihiko, “Gunbu no keizai tōsei shisō”(《军方的经济控制观念》), in Tokyo University, 1979, vol. 2, *Senji Nihon keizai*(《战时日本经济》), pp. 67—110.

^② Shiina, 1976.

的机械局的局长,在战后担任日本氢气工业公司的副社长),和田博雄农(从商务省调过来,战后在第一届吉田内阁担当农林大臣),迫水久常(从大藏省调过来,战后担任经济企划厅长官和战后池田内阁的邮政大臣),青木一男(从大藏省调过来,内阁企划院的总裁,战后任东急旅馆集团和钻石出版公司社长)。不出意料,一些改革派官员结果被证明不是右派,而是左派社会主义者和秘密共产党员(cryptocommunist);正如我们在这章其后所看到的,他们在经济计划参谋本部的表现在1941年产生了一大丑闻。

在1940年第二次近卫组阁成立之前,大多数省的主流派曾经力图悄悄地阻止改革派官员的影响,他们把这些官员看作过分怀有野心的人。因而,亲近军方的官员(promilitary)往往寻求调转到“满洲”或者经济参谋本部的内阁级的各局担任职务。1935年5月,当内阁调查局成立时,商工省的町田大臣建提出,吉野担任这个局的第一任局长,但是当吉野拒绝接受时,他并没有坚持要求其接受。^① 反而,首相选择了吉田茂(1885—1954),我们必须将他与战后担任首相的完全同名的外务省官员严格区分开来。这位吉田本是一名内务省官员,一名维护民族荣誉社团“国维会”的极端民族主义分子成员,并且是1944年小矶内阁
125 的军需大臣。

在以吉田为首的调查局成立时,该局分别从陆军省、海军省、内务省、大藏省、商工省、农林省和邮政省等调来一些官员,还调来在资源局兼任职务的两名内阁官员。^② 商工省派遣了两名官员,分别是桥井真和藤田国之助(从1934年1月到1935年5月担任临时产业合理局的第一部长官,并且在战后起初成为美国赞助的证券交易管理委员会的一名理事,后来在中央大学做教授)。吉田本来请岸信介也参加,但是他在商工省和“满洲”另有更重要的事情去办,因此,婉言谢绝了。调到调

① Yoshino Shinji, 1962, pp. 277—278.

② Yoshida Biography Committee, p. 76.

查局的农林省的两个官员之一是和田博雄,他是战后政界左派社会党的一名卓越的领导人。

在冈田内阁里,明显具有“新官僚”色彩的审议会和调查局,由某些政党和企业领袖产生强烈的谴责。当政府发生变化时,审议会很快变得无用,并且毫无声息地被废止了。然而,调查局尽管依旧存在,在早期的管制经济时代卷入到一个历史性的争论之中。一项类似于1934年的石油工业法的计划,为了电力生产和分配行业的重组和国家控制而由内阁调查局所主持制订。然而,在这种情况下,该公司的所有者强烈抵制,并且企业领导人们由于该局主张实行“官僚法西斯主义(bureaucratic fascism)”和“国家社会主义(state socialism)”对其予以谴责。^①

在经过国会内外两年的激烈辩论之后,这些改革派官员最后通过1938年的《国家电力管理法》控制了电力工业。他们曾经想使电力工业国有化,但是他们不得不对公共管理和私有制感到满足,以便于使一切法案顺利通过。该法令本来需要进行多处修改,但是当它在1941年9月全面实施时,他们强行将33个发电公司和70个配电公司合并成9个由电信省的电器局所管理和监管的公用事业公司。这是战前的“产业结构”改革当中给人印象最为深刻的改革之一。电力管理法在通产省的历史上具有重要意义,因为1943年军需省的建立使源于电信省的电器局划入通产省所领导的系统。根据1938年的法令所成立的所有9个公司现在依旧存在,只不过他们现在成为私营的公用事业公司(东京电力公司是世界上最大的私营公用事业公司),并且所有公司依旧还都接受通产省的监管和领导。

126

如果说1934年的“帝人事件”标志着改革派官员开始出现,那么,1936年流产的军事政变转变了政治制度,并且使他们为人所注目。它还发起了支持对经济进行国家控制的官员与支持企业自行管理的私营企业主之间的斗争,这一斗争将一直持续到太平洋战争的结束。在商

^① Arisawa, 1976, p. 147; Itô Mitsuharu; and Ōsawa, pp. 204—228.

工省内部,军事政变引起许多自满的文职官员的惊恐;吉野承认,在那次事件之后,他已经失去了对于这个省的控制。他担心,在1935年末之前,他和岸信介可能会被解职。军方在内阁当中得意扬扬,但是在各个省里,对于军国主义者和他们的朋友们进行消极抵抗的情况同样在不断发展。商工界的领袖们也开始小心慎重地反对吉野—岸信介路线,但是他们由于担心被暗杀而不能公开说出这种想法。然而,为了获得商工界的合作,军方发现,不得不要对推荐为商工大臣的人选做出妥协,并且容忍出身于商工界或者对于被商工界所接受的人上台。

作为商工大臣的一个折中人选是小川乡太郎(1876—1945),一位前京都大学的经济学教授,并且是1917年以后一直当选的众议院议员。^{*}小川明确表明,他倾向于“清除商工省内的经济控制派”。并且他提出了想要这样做的有许多原因。第一,他来自关西,反映大阪商工界对于国家控制经济持有反对意见的观点。第二,他对地同一位次官共事而担忧,这位次官已经任职五年,并且他担心可能会顶替他的职位。第三,作为民政党的一位领导人,他不喜欢吉野对于政友会的依赖,或者岸信介与长洲政界人物和商工界人物(譬如,松岗洋右,时任南满铁路的总裁、缔结轴心同盟条约时的外务大臣、岸信介的兄弟佐藤荣作的妻叔)之间保持联系。最后,小川明显既不信任吉野,也不信任岸信介,而特别是岸信介,由于他在几年前曾经参与过抗议减薪的活动。^①

^{*} 川崎政权垮台数周后,小川在广田内阁担任商工省大臣。川崎原来被任命为内务大臣,但是军方选他,是因为他曾是町田忠治的副官之一,并且他转任商工省。

有趣的是,1945年4月1日,小川乘坐的船在“台湾海峡”被一艘美国潜艇的鱼雷击中,他因而丧生。该船被认为携带非战斗人员和为盟军的俘虏所运送的救济物资,但是美国人认为,日本人用该船的乘客将黄金和重要人物运送到日本本土。大约为2045名乘客死亡。1949年4月,该事件成为一个政治问题,那时,吉田政府由于美国帮助日本战后重建而放弃了从美国获得赔偿的努力。实际上,小川在担当缅甸政府的最高顾问之后,是乘坐回到日本的。

^① 有关小川和他对商工省的整肃,参见 Akimi, pp. 144—145; Kakuma, 1979a, p. 221; Kishi, Sept. 1979, pp. 282—283; Kurzman, p. 118; Shiroyama, Aug. 1975, p. 306; and Yoshimoto, pp. 92—96.

小川提议由吉野担任新近成立的东北兴业会社的社长,这是美国为落后地区发展而建立的田纳西流域管理局的日本版。而且,小川对岸信介说,日本关东军曾强烈要求他到“满洲”政府任职(这是事实)。吉野原以作为帝国的官员,他不应被解除职务为由打算拒绝辞职,但是,经过认真考虑之后改变了主意。他感觉到自身曾担任次官的时间太长,并且意识到该省的年轻军官举行有关政治形势的会议时都把他排除在外。^① 在吉野生日这一天——1936年9月17日——他和岸信介共同递交了辞职信。吉野回到他的出生地东北任职,而岸信介则担任“满洲国”的实业部次长。

小川严格按照惯例让吉野提名他的继任者。吉野推荐1915届当时担任专利局局长的竹内可吉。竹内过去从未受到岸信介的赏识,当农商务省在1925年被分割时,岸信介显然认为竹内本应该被调往农林省任职。无论如何,竹内曾在商工省内许多重要的、典型的改革派的岗位上任职,譬如:从1930年到1935年,在临时产业合理局担任一个部门长官;从1940年1月到7月担任内阁企划院总裁;从1944年7月到1945年4月担任军需省次官。1936年,小川任命他为商工省次官,但是明确表示,他对竹内不信任,因为他曾是吉野、岸信介路线的追随者。在这种情况下,竹内在上任两个月之后辞职。在“满洲”停留了一段时间之后,他担任了该地半独立机构燃料局的局长。在那里,他感到更为舒心。小川选择村濑直养作为竹内的继任人,此人小川更为喜欢,并且,他作为商工省次官,使商工省度过了对华战争的第一年和对该省进行全面改组的1939年。

1914年,村濑直养(1890—1968年)从东京大学法学院毕业之后进入农商务省。他在农商务省或者商工省任职时间不长,因为从1919年到1933年,他曾作为外派人员在内阁法制局工作。对于战前的政府官员来说,该局是一个威望很高的部门,这个局的局长职位是帝国文官职

^① Yoshino Shinji, 1962, pp. 281, 285—289.

128 务的最高峰。到 1933 年时,村濑也成为该局的一名参事,而唯一能够超过他的是局长职位。尽管他被认为是一名优秀的法律专家,但是由于认为他太年轻而没有任命他当局长,该局提请吉野把他调回商工省担任局长职务。吉野欣然同意,并在 1933 年 9 月任命村濑担任商务局局长。村濑一直担任这一职务,直到吉野辞职为止。^①

因此,村濑对于商工业行政管理或者临时产业合理局的工作毫无经验。他倾向于商工省内的商务部门,这个部门面向中小企业、保险业、证券交易业和贸易行业,并且反映了商工界对于政府控制经济的小心谨慎。作为商务局局长,村濑最大的成就是在 1969 年设法使《商工组合中央金库法》获得通过,该法确保了商工中金银行合法成立。这家银行过去是,并且现在仍然是专门支持中、小企业的政府首要的金融机构。村濑也因而以小企业的支持者而著称,并且在太平洋战争之后,他从 1953 年 2 月到 1955 年 2 月,担任了他在 1936 年所创建的这家银行的理事长*。

当村濑搬迁到木挽町时,岸信介正在“新京”(今长春)迎接许多老朋友和旧同事。岸信介本人曾经直接负责派遣他们当中的许多人到那里工作。在他就任国内工业政策课和文书课课长期间(1932—1935 年),岸信介曾经收到关东军的许多函件,要求他派遣商工省的官员到他的“满洲国”新政府任职。这个政府当时划分为与日本的许多省相对应的部,每个部由“满洲”人担任部长,日本人担任次长。总务厅,其正副长官都是日本人,监督整个傀儡政府的运行。关东军要求东京的各个

^① 参见 Murase Memorial Editorial Committee, pp. 105—110, 698, 711—715; and MITI, 1960, pp. 92—94.

* 当村濑在 1939 年 10 月因“从‘满洲国’回来的人”挤出次官职位时,池田成彬,三井物产株式会社的社长,1938 年下半年的商工省大臣,安排他担任内阁法制局的局长。直到东桥组阁时,他才从该政府辞职。1945 年 4 月 7 日,海军上将铃木首相命其返回担任法制局局长,以便于协助他中止太平洋战争。直到日本投降为止,他一直担任该职务。1946 年 8 月 28 日,他被占领当局所清洗,而在 1953 年 3 月 1 日,他们对于他的清洗予以解除。1953 年 3 月 1 日,他成为通产省的一名顾问。在担任商工中金银行——通产省控制的一个公营公司——的行长之后,他在 1961 年至 1967 年担任日本电子计算机公司的总裁,这个公司是通产省有关促进国内计算机工业发展的主要机构之一。

省派遣改革派官员临时到这些“指导性”的岗位工作，岸信介非常愿意遵命。总务厅的首任长官是关东军的特务部的驹井德三，而他的继任者是大藏省的星野直树。岸信介后来在总务厅中担任星野的副职。

129

派往“满洲国”的第一任商工省官员是高桥康顺，前文书科的课长，他在1933年6月到达“满洲”，成为实业部（在1937年期间更名为产业部）的次长。在1933年秋，高桥回到商工省招聘更多的官员，岸信介极力推荐他聘任临时产业合理局的年轻官员椎名悦三郎（岸信介比椎名早三年到商工省任职）。这在岸信介和椎名之间建立起一种关系，这种关系与吉野和岸信介之间的关系维持同样长久。如果吉野—岸信介路线在20世纪30年代的前五年期间占有主导地位，那么岸信介—椎名路线则在20世纪40和50年代，并且直到60年代在该省始终处于支配地位。椎名从1933年到1939年在“满洲国”的实业部任职。另外，岸信介还派遣冈部邦生去“满洲”。（冈部在1951年是通产省的贸易振兴局局长，并且在退休后担任“日本贸易振兴会”理事和通产省电源开发公司的理事。）在他的回忆录中，吉野曾提到椎名和冈部并不是他的派系成员，而是“岸信介派系的成员”。^①

在1933年到1936年期间，那些由岸信介派遣或者被小川排挤到“满洲蛮荒之地”的人员中还包括美浓部洋次（从1926年到1945年始终在商工省任职）、神田暹（从1925年到1936年任职）以及始关伊平（从1930年到1952年任职，从1953年5月以后担任众议院议员，并且是通产省在国会当中的主要支持者之一）。然而，关东军一直想要的商工省官员是岸信介本人。他的前任实业部次长，高桥康顺，被证明不胜任该项工作，并且在1936年，关东军坚持要求岸信介去帮助步履蹒跚的工业化运动走向正轨。这样，随着小川的进一步催促，岸信介到达“满洲国”以取代高桥担任实业部次长。

就在岸信介到达“满洲”的时候，那里的情况正在发生着明显的变

^① Yoshino Shinji, 1962, pp. 290—291.

化。从1933到1936年,关东军和“南满铁路”曾经试图实施一项激进的、由国家控制的、反对财阀发展的计划,但是,该项目计划落空了,原因在于缺乏资金,而且重工业和化学工业管理不善。结果,“南满铁路”的声誉大减。到1935年时,关东军开始重新考虑他先前的反资本主义路线,并在当时设法制定一项更为合理,并且更为实际的《日本与“满洲国”产业发展的五年计划》。关东军参谋人员在1936年夏天制订该计划,并且于1937年5月29日将计划上报日本内阁。^①

有关岸信介在制订这一计划过程当中所发挥的作用问题,曾存在很大的争议。战争结束后,远东国际军事法庭的检查课曾传唤椎名不下八次到他在市谷的办公室,向他询问有关岸信介在制订这个计划时所发挥的作用。椎名的回答是,当岸信介到达“满洲”的时候,该项计划已经制订完毕,并且回答说,岸信介被邀请到“新京”的主要目的是监督该项计划的实施。椎名的确应该是被传讯的对象,因为自从1933年以后,他曾经一直在“满洲”开展产业调查工作。并且,按照岸信介所说的,在制订1936年计划时,他是制订者当中的核心人物。然而,在其他场合,岸信介表明,当他在东京担任顾问职务时,曾经对该项计划的制订发挥了主要作用。^② 不管事实究竟如何,当岸信介抵达“满洲”时,他坚持说,关东军参谋长板垣征四郎放手让他实施这一计划。板垣承认这种说法,并且此后,关东军插手“满洲国”工业事务的情况明显减少了。

该项计划非常宏伟。它确定的目标是:500万吨生铁,350万吨钢锭,200万吨成品钢,3800万吨煤,260千瓦电力,40万吨木质纸浆,等等。^③ 为

^① Nakamura, 1974, pp. 21—23; Peattie, pp. 208—217. Peattie说明了苏联经济规划对“满洲”五年计划的影响。

^② 参见 Tajiri, pp. 113—114; MITI, 1960, 101—102; Shiina, 1970, pp. 186—187; Shiina, 1976, pp. 107—108; Kishi, Sept. 1979, pp. 284—288; and Kishi, in *Tsūsan jyānaru*, May 24, 1975, p. 21.

^③ Domestic Political History Research Association, p. 129. Tanaka Shin'ichi, 这部专著的主体是直到1937年之前的“南满铁路”的一名官员,那一年,他到 Ayukawa 的 Mangyō 公司之一工作。从那里,他调到内阁企划院,然后,又调到军需省、商工省和通产省。

了实现这一计划,岸信介邀请日产财阀的负责人——鲇川义介——到“满洲”管理这项计划的实施。关东军接受鲇川从事这项工作,是因为他代表着一种“新财阀”——这种财阀是 20 世纪 30 年代随着军事扩张而发展起来的财阀之一,并且很大程度地是由从事高技术工业发展的公司所组成的——同时,由于鲇川与岸信介和吉野私人关系密切。(事实上,吉野在 1938 年被解任商工大臣职务之后,最终加入了鲇川的日产汽车公司。)此外,鲇川的日产汽车公司也是受到 1936 年出台的《汽车制造业法》特别关照的两个公司之一(将在以下予以讨论)。正是作为这些计划和考虑的结果,在 1937 年秋,日本产业公司(日产)改变了它的名称,并在“满洲国”组成公司,称做“满洲重工业公司”(简称“满业”),由鲇川义介担任社长。

鲇川计划从美国渠道集资 2.5 亿美元。他认为,这些再加上他本人的资本,就足以使该公司运作起来。结果,在他刚到“满洲”时,对华战争就爆发了,并且由于全世界各国都谴责日本的战争行为,海外集资也未成行。尽管如此,鲇川在那里仍然工作了 5 年,建立起很多卫星公司(“一个行业,一个公司”是他和岸信介的产业组织模式),并且为他来自日本官员的员工在制订产业计划和经营方面提供了非常宝贵的经验。

131

后来,岸信介写道,在“满洲”,他吸取了“产业指导的思想观念”。椎名主张,在“满洲”所实施的经济计划的经验与内阁资源局的工作对于后来的《物资动员计划》以及战后的同等计划,一样重要。最大的“满洲”工程是在松花江和鸭绿江上建造水电大坝和实施大规模的土地开垦计划。截至那时,“满洲”架设的输电线路比在日本本土以前架设的任何线路的规模都要大,而日本的炼铝工业因其需要大量的电力,成为在“满洲”所创立的最早的工程。

在“新京”,“满洲”的权力结构核心被简称为“两 *ki* 与 三 *sukes(ni-ki sansuke)*”,这些简称的短语从政治的角度来说,是指 Hoshino Naoki(星野直树,总务厅长官)和 Tojō Hideki(东条英机,关东军宪兵司令,1937 年之后担任关东军参谋长);而从经济的角度来说,是指

Kishi Nobusuke(岸信介,实业部次长,后来担任总务厅副长官),Aysuke Gisuke(鲇川义介,“满洲”社长)以及 Matsuoka Yōsuke(松冈洋右,“南满铁路”总裁)。在对华战争第一年,他们均错过了参与日本政治骚动的机会,但是在 1939 年和 1940 年,他们当中的四个人就转任日本政府的要职。其中两个人,东条和岸信介,后来还进一步担任日本内阁首相。

这一时期的日本,所实施的产业控制的活动主要采取制订具体产业发展法的形式。第二部这样的法令是《汽车制造业法》(1936 年 5 月 29 日通过,并于 7 月 11 日生效),这部法令是在 1934 年所通过的《石油工业法》之后所制订的。它要求在日本的汽车制造商都必须获得政府的特许——此后,特许公司(*kyoka kaisha*)这一名称,在这一行业留给少数企业使用。政府为获得特许的公司提供了一半的资金,并且营业税和进口税也都被免征 5 年。只有两家公司获得特许,它们是丰田和日产,直到 1939 年,这一法令将在日本的外国汽车制造厂家(福特和通用汽车公司)赶出国门,这也正是制订该法令的意图所在。在 1936 年,岸信介的最后一项工作是起草这一法令,这时他仍然担任工业局局长,适逢去往“满洲”之前。角间隆曾扼要指出,尽管这项法令本身在盟军占领时期被废除,但是直到 20 世纪 60 年代后期,它的条款依然有效。^①

《石油工业法》和《汽车制造业法》都是为各个行业所制定的一系列提供政府特别资金、税收和保护措施的第一批法令,也是为了国防需要而制定的最早法令。这些法令的重要性不可低估。在 20 世纪 50 年代和 60 年代,针对不同的行业 and 不同的非军事项目(但是属于国防项目),这些法令重新被起用。它们是战前与战后的产业政策异常直接相关的传统的一部分。在 20 世纪 30 年代期间,通过的其他法令有《人造石油法》(1937 年 8 月 10 日),《钢铁工业法》(1937 年 8 月 12 日),《机床工业

^① Kakuma, 1979a, pp. 167—169; 195—196. 有关该法令本身,参见 MITI, 1964, pp. 88—89. Kogane Yoshiteru 也参与起草该法令。参见 Nishiyama, pp. 103—108.

法》(1938年3月30日),《飞机制造业法》(1938年3月30日),《造船业法》(1939年4月5日),《轻金属制造业法》(1939年5月1日),以及《重要机械制造业法》(1941年5月3日)。^① 这些法令确实对于促进相关的一些工业的发展起到非常大的作用,但是,在政治上,它们代表了国家控制派与民间自行控制派之间的互相妥协。当时的商工界仍然强大,足以顶得住国家和公众的压力,并且坚持私有控制和很大程度的私人经营制,这比20世纪30年代期间由国家控制派所制订的某些其他措施更接近于战后所采取的模式。

由军方起先挑起重大问题,然后支持远远超过那个时代的解决方案的领域是对外贸易领域。在这个领域,军方的对手并不是商工界人士而是其他官僚。在1936年2月,大藏省大臣被暗杀之后,该省的官员或多或少放弃了试图抵制军方对增加预算的要求。一位学者曾经指出,从1937年的近卫内阁开始到太平洋战争的爆发,没有一位大藏省官员在重大问题决策方面曾经参与过。^② 作为这种把大藏省官员推置一边的结果是,财政预算从1936年的23亿日元上升到1937年的30亿日元,所增加的预算全部用于军需方面。提供军需品的公司从事大量的进口物资的投机活动。为了克服由此导致的收支逆差的严重困难,军方要求,对外贸易要立足于战争的基础上。他们想要发展能够赚取外汇的工业,而限制所有他们认为不需要的进口。为此,军方主张将大藏省、外务省和商工省的贸易机构合并成为一个新的贸易省。

133

外务省反对这项计划,但是商工省却支持该计划。寺尾进——自1930年5月商工省贸易局成立以来即为该局的领导人之一——回忆说,在1937年时,他们就在寻求建立类似通产省这样的机构——日本将产业管理与对外贸易监督结合为一体的最早机构。^③ 然而,外务省不予理睬,

① MITI, 1964, p. 238.

② Yamamura, in Borg and Okamoto, pp. 288—289, 300.

③ History of Industrial Policy Research Institute, 1975, 2:171—173. 同样参见 Yoshitomi, pp. 148—155.

因而,这个设想不得不予以搁置。然而,在1937年7月14日,(这也与7月7日所爆发的对华战争完全没有关系),商工省的贸易局升格为半独立的局,这个局有自己的官房和官房长官,由军方人员负责政策制定。商工省的对外贸易局便是后来盟军占领时期所设立的强大的贸易厅的前身,而通产省本身在1949年成立,实质上是商工省与贸易厅合并的产物。

在1939年,陆军和商工省再次试图成立贸易省。这次,外务省贸易局的每个官员都提出了辞呈,并且,外务大臣野村三郎威胁说,如果这个想法不放弃,伴随自己的辞职,也会令内阁倒台。阿部内阁也最终由于这个问题而解散。1939年,忙于建立贸易省的商工省主要官员是上野幸七,他在1957到1960年间担任通产省次官,并且当他回忆当时的整个过程时,仍然感到很懊丧。^①对于由谁来管理对外贸易这样的问题,外务省同政府的贸易和产业部门直到今天依然在进行斗争。

尽管贸易省在战前并没有成立,但在对华战争爆发之后,商工省深入参与有关贸易的问题。然而,当对华战争扩展到太平洋战争时,贸易问题几乎全部集中于新成立大东亚省,该省吸收了商工省外贸局。大东亚省也遭到外务省的强烈反对,并且,实际上,这个省与其说是一个外贸机构,倒不如说是在新占领区所设立的殖民管理机构。那么,从1942年直到通产省成立,商工省几乎同贸易问题没有什么关系。(尽管在1942年和1943年期间,并且直到军需省成立将其撤销为止,它依旧保留少量的贸易官员。)毫无疑问,通产省相对商工省来说,是一个更为有效的产业政策机构,正是因为它将贸易控制与工业管理工作集中到一个单位,并且为两者制订互相协作的计划。

134 1936年军事兵变后,成立的内阁几乎不受任何人的欢迎,这或者由于军方对它们影响太深,或者由它们不得不对商工界的利益予以妥协。这导致首先要求成立一个全国团结政府,接着要求1937年6月4日在近卫公爵领导之下的内阁形成。考虑到国际收支不平衡,并且需要军

^① Industrial Policy Research Institute, p. 234; MITI, 1960, pp. 123—124.

方至少进口某些所需的物资,新政府的大藏大臣的人选问题就成为一个主要问题。近卫提名贺屋奥宣,他并非一位革新派人士,而是一位处理财政事押的保守的大藏省官员。贺屋转而推荐吉野担任商工省大臣,原因在于,如果他要控制住军方花费需求,就需要得到该省的支持。结果,在近卫内阁成立之后一个月,对华战争爆发,打乱了所有这些计划。但是,吉野已经从在东北的职位上调回,担任商工省大臣职务,而仅仅数月之前,他刚以次官的身份离开该省。他是首位原属商工省系统而担任商工省大臣的官员。非常有意思的是,吉野的经历与岸信介很相似:两人都曾被解除过次官职务,并且又都在不到一年的时间里返回原部门担任大臣。

在1937年6月4日,新内阁宣誓上台那一天,大藏大臣贺屋和商工大臣吉野联合发表了著名的有关经济政策的“三项基本原则”的声明:生产必须扩大,国家必须在国际收支平衡的限度内行事,以及政府要获得前两项原则的协调,就必须控制经济活动。^① 第一项原则着眼于满足军方的要求,第二项原则为了回应商工界领袖的要求,而第三项原则目的是为了全国都注意到,为了满足军方的需求而避免经济破产,必须进行改革。

隐藏于声明背后的意图(使军方的开支处于可控状态),当时在日本是非常明显的,但是,在国外却产生了误解,被认为是要进行侵略战争的一个宣言。美国报纸将贺屋—吉野声明说成是对华战争的一种准备,并且在1945年,远东国际军事法庭调查了吉野有关三项原则的广播讲话,将它看做他可能参与战争策划的证据。^② 吉野和贺屋都支持扩大生产能力,但是,他们也都赞成财政完整性,由国家与私人共同经营企业,这些原则与他们前任所奉行的原则区别明显。

① Shiroyama, Aug. 1975, p. 307; Berger, pp. 123—124.

② Yoshino Shinji Memorial Society, pp. 295—299. 同样参见1937年末Yoshino出版的小册子, *Nihon kokumin ni uttau* (《向日本人民报告》)。

135 当对华战争爆发之后,早期内阁的观点是,冲突应该被压缩到尽可能最小的规模。这种态度大约保持到徐州战役开始,徐州在1938年5月18日被日军占领。然而,某些战时管制措施几乎立即开始实施。除了重新实施和加强1918年的《物价统制法》之外,近卫政府还在1937年9月10日通过了三个新的法令。第一个是使1918年通过的《军需工业动员法》实施合法化,尽管当时并没有正式宣战。第二个是《应急资金调整法》,该法授权大藏省在认为投资资金按正常流动速度太慢或资金不足时,就可以直接调拨国家和私人资金给军需工业。这部法令在通过时,它的全部内涵并没有得到清晰的说明,但是它开创了大藏省对私人银行进行行政指导的先例,这一做法一直延续至今。

第三个法令最引人注目。它是吉野的杰作,并且或许也是他作为大臣最伟大的成就。它产生了令人难忘的名称,称做《关于输入输出口及其他物资临时措置法》(29号法令),并且,吉野和他的同僚曾经得意地叙述了他们是如何选择这种措辞,以迷惑国会议员(特别是,通过他们对于诸如“相对于(relative to)”这样的短语在题目当中两次使用,特别是通过他们对“等等(et cetera)”这样的后缀的插入)以及吉野在国会如何佯装不知,对于法令的范围问题所作出模糊的回答。^① 根据这部只有八项条款的法令,政府有权限制或者禁止任何商品的进出口,控制所有进口的原材料的加工、转让、分配和消费。正如中村隆英所强调的,这意味着该法令授权商工省可以对它认定的任何事物进行随意控制。^② 1937年的贸易法明确是1949年的《外汇、外贸管理法》的前身,后者是通产省在经济高速发展时期和直到今天贯彻它的产业政策的唯一强大的工具。(1949年的法令虽经过改写,但在1980年仍然有效。)

吉野和商工省,他们明显并没有认真考虑这部法令的全部内涵,而

① Yoshino Shinji, 1962, pp. 365—366; History of Industrial Policy Research Institute, 1975, 2:176—177.

② Nakamura, 1974, p. 44.

把它主要看做是一种战时的应急措施。然而,与此同时,政府的其他部门也在朝着一个有计划的、由国家控制的经济方向发展。正如通产省所发表的半官方的《商工政策史》一书所提到的,“就战时经济管制而言,在对华战争爆发之后,最为重要的行政机构变化发生在商工省之外;这就是1937年10月23日内阁企划院的建立”。^①

136

1937年5月14日,作为一种朝向有计划的经济和国家控制的准备步骤,Hayashi内阁曾经重新改组和加强了1935年成立的内阁调查局,并将其更名为内阁企划厅。次月,当近卫内阁上台时,决定将1927年所设立的军方研究单位——资源局与计划厅合并成为一个新的、强有力的机构,从理论上来说,这一机构将可以指挥和协调各个省的活动。这就是内阁企划院(简称企划院)。它把军事官员、派遣在外的革新派官员、从“满洲”回来的政策计划者,以及(无意地)把当时的某些主要的马克思主义经济学家都纳入到被称做“经济参谋本部”的机构中来。该机构由于某些原因与通产省的历史直接有关。这些原因是:首先,许多商工省的官员都曾在那里工作过(或者,许多前内阁企划院官员在战后调到商工省工作)。其次,1943年企划院与商工省合并,形成通产省的前身军需省。第三,企划院是战后所设立的经济安定本部和经济企划厅的前身,这两者都曾受到通产省巨大的影响或控制。更为重要的是,内阁企划院的计划方法要求商工省重组成按行业划分的专业管理局,并且直到1973年,在通产省,这种方式一直持续存在。

当初期成立时,企划院被划分为六个部,即:总务部、内务计划部、财务计划部、产业计划部(该部的首任责任人为植村甲午郎)、交通计划部以及研究部。1939年,当它第一次制订经济计划的努力遭到惨败后,企划院被改组成官房、第一部(增强国家实力的总方针)、第二部(总动员)、第三部(劳动力与民间动员)、第四部(“物资动员计划”与“扩大生产计划”)、第五部(贸易和金融)、第六部(运输与通信)以及第七部(科学与

^① MITI, 1964, p. 141.

技术)。在随后的数年里,它又进行了几次小的改组(譬如,将第四部与第二部合并)。近卫首相提名他的老师京都大学的法律教授泷正雄担任企划院的首任总裁,但是随后的总裁和副总裁都是革新派官员或者军官(见表9)。企划院最初的工作人员由116人组成,他们包括职业官员、技术人员和临时调入的专业人员。

表9 内阁企划院领导人

(1937年10月23日—1943年10月31日)

内阁	企划院总裁 与副总裁	附注
第一届近卫内阁	泷正雄	战后国会众议院议员。
10/1937—1/1939	青木一男	大藏省官员,阿部内阁的大藏大臣。1940年驻南京大使,东条内阁的大东亚省大臣。战后国会参议院议员。
平沼	青木一男	同上。
1/1939—8/1939	武部六藏	内务省官员。1940—1945年“满洲国”总务厅长官。1945—1956年作为俘虏在苏联关押。
阿部	青木一男	兼任大藏大臣。
8/1939—1/1940	武部六藏	同上。
米内	竹内可吉	商工省官员。
1/1940—7/1940	植村甲午郎	战后富士电视社长、日本航空公司社长。1968年经济团体联合会会长。
第二届近卫内阁	星野直村	大藏省官员,东条内阁房长官。
7/1940—4/1941	小火田忠良	住友财阀。
第二届近卫内阁	铃木贞一	陆军中将,甲级战犯,1956年释放。
4/1941—7/1941	宫本武之辅	内务省官员,工程师。
第三届近卫内阁	铃木贞一	同上。
7/1941—10/1941	安倍源基	内务省官员。特别高级警察前负责人,1956年自由民主党议院落选候选人。
东条	铃木贞一	同上。
10/1941—10/1943	安倍源基	同上。

企划院最为著名的成果是所制订的《国家总动员法》。(55号法令,1938年2月24日提交给国会,1938年4月1日国会通过,并且在1938年5月5日开始实施。)该部法令的内容比经济法宽广,其目的是取代1918年通过的《军需工业动员法》,但是,实际上,它被授权沿着极权主义的路线完全改造日本社会。按照村濑的说法,该部法令的起草者是植村甲午郎。^① 尽管该法令的范围很宽泛,但是,它的50项条款很少包含着具体的规章或者规定。所有的实施细节都通过帝国敕令来规定,官方可以不必提交国会批准而按照自己的想法予以发布。实际上,该法令对于行政机关来说,变成了它自身以及它所照管单位可以处理一切问题的一种全权委托;它的政策范围不仅仅涉及工业和经济,也涉及教育、劳工、金融、出版,并且,实际上甚至延伸到与战争没有什么关系的所有社会活动。^②

国会对于动员法进行了激烈的辩论。尽管新财阀不喜欢被控制,但是他们还是支持它,因为该法令对于他们来说,表明会有更多的生意可做。老财阀与独立的商工界领袖提出了为数众多的反对意见,并要求对实施该法(他们接受了该法)的具体敕令有发言权。但在1938年期间,由于得到中国战争很快将要结束的保证,他们都平静起来,或者他们被国会里的军方代表的叫喊声所压倒。某些经济界领袖似曾暗示,为了延伸与美国和英国的友好的贸易关系,应该在表面上保持民间管理企业,对此军方表示赞同,并且,股票的利息应该继续支付,直到太平洋战争实际结束时为止,到那时,财阀不再反对将它们被战火摧毁的工厂国有化了。这些财阀的企业所有权实际上最终被证明是在整个战争期间唯一受到尊重的民间权利。

要了解战后日本的产业政策,比国家总动员法更为重要的是了解

① History of Industrial Policy Research Institute, 1975, 2:271.

② 有关源于该法的41条最为重要的帝国法令图表,参见 Arisawa, 1976, p. 156.

企划院第四部的工作,该部主要负责制订物资动员计划。^① 尽管这些计划是绝密的(只有到 20 世纪 60 年代,全部细节才被公开),它们对战后经济管理的影响不可低估。所有分析人员都一致认为,战时物资动员计划的经验和方法都在 1946 年 10 月颁布的《临时物资需给调整法》重复体现,该法在盟军占领时期是商工省基本管理法,并且重复体现在 1950 年到 1964 年出台的《外汇预算法》里,该法是通产省在经济高速增长时代所运用的主要管理手段。战时物资动员计划也反映出 20 世纪 30 年代日本受到斯大林经济学的重大影响——特别是根据对于工业部门的直接供应物资而不是通过价格和市场手段将供给与需求进行协调的努力的经济分析——和苏联五年计划的重大影响,作为一种快速实现工业化的手段,这些计划却无视他们对于消费和人民生活福利的影响。^②

最初的物资动员计划,还不是这么命名的,采用日期为 1937 年 11 月 9 日的报告形式,从企划院总裁呈交给首相。该报告估计,在 1937 年的最后一个季度期间,共有 4 亿 7 千万日元的外汇储备供紧急军事进口使用。该报告还为使用这笔款项做出了预算。由于对华战争继续扩大,植村的产业计划部为制订物资动员计划而设立了一个“总务班”,并且要求它为 1938 年度编制出一份相似的预算。这是第一部真正的物资动员计划。制订了两个月制订,该计划提出基本设想:当年将有价值 30 亿日元的进货能力。然后,它计算出这笔款项所能购买的所需军用和民用物资,并且详细说明它授权进口的大约 96 种货物的准确数量。该

^① 或许值得注意的是,*bussshi doin keikaku* 也是苏联式计划的技术性日本术语。参见 Ueno, p. 16。就最初的日本物资动员计划而言,Itō 评论说:“从观念上来说,它是一项物资动员计划,用物资预算代替此前用货币所代表的东西。”Itō Mitsuharu, p. 361。

^② 有关物资动员计划和苏联前辈的影响力,参见 Nakamura, 1974, pp. 24, 164—167; MITI, 1964, p. 124; and Tanaka, p. 655。由 Tanaka 所出版的书籍是由 Inaba Hidezō, Tokunaga Hisatsugu, Sahashi Shigeru, 以及其他战后产业政策制定者所发起的。

计划也计算出了每种货物将从国内生产,从中国以及从库存所供应可用的数量。在1938年1月16日被内阁批准之后,该计划交由商工省实施,用作1937年9月吉野的对外贸易法的法律基础。企划院本身没有执行法律的权力或能力。

到1938年年中,计划制订者们发现,他们多估算了外汇收入约6亿日元,从而在1938年6月23日,他们发布了一个经过修订的计划。1938年的第一个计划和第二个计划都要求在商工省的内部进行必要的机构改革,并且要求实施产业结构调整,使某些工业——如果必要,可强制进行——转产军需品。这项计划主要影响纺织工业和中小企业(将在第五章予以讨论)。该计划还产生了所谓的联动制度(这种制度在20世纪50年代中期时,为了相同的目的予以重新实施),该制度规定,原材料进口只能授权给那些民间企业,这些企业为了出口而生产,并且能够获得比他们花费的更多的外汇。这种联动制度也使得贸易局根据不同市场和商品重组为垂直的管理机构。

140

1939年的计划比1938年的远为详尽。以财政年度的季度为单位,而不以年度为单位进行计算,该计划涉及大约400种商品,分为10个主要类别(钢铁、有色金属、化学制品等等),并且,他还为原材料的分配确立了八个优先等级:^①

- A 陆军军需品
- B 海军军需品
- C₁ 后备军需(C_{1A}陆军和 C_{1B}海军)
- C₂ 为了扩大生产力而必备的物资
- C₃ 政府非军事方面的必需品
- C_{4i} 用于中国的原材料
- C_{4o} 用于生产出口商品的原材料
- C₅ 一般民用的原材料

^① Tanaka, p. 11.

尽管这份计划比第一个计划更为深思熟虑,但是许多因素结合在一起,使它同前者一样漏洞百出。其中或许最难解决的是 A 类物资和 B 类物资管理官员之间的冲突。他们时常互相谴责对方搞阴谋而打断协商,并且最终导致宪兵以贪污腐败罪逮捕一些企划院的军方人员。其他争议往往不得不提交内阁予以解决。另外,在 1939 年 9 月 1 日欧洲战争爆发之后,英国禁止印度、加拿大和澳大利亚向日本出口,这就破坏了日本的所有进口预期;并且,1939 年在日本西部的旱灾以及中国台湾地区和大陆的水灾迫使政府将全部进口指标的大约 10% 用于进口粮食。直到那时为止,计划的制订者们都曾认为日本在粮食方面至少能够自给自足。干旱也削减了水力发电量,从而导致国产的军需品和出口商品数量的下降。^①

参与该计划的官员们——譬如,贺屋兴宣(1938 年初的大藏大臣)、稻叶秀三(在 1941 年的内阁企划院事件中被宪兵所逮捕,这一事件将在后面叙述,并且是日本战后重建计划的主要制订者)和田中申一(稻叶的继任人,总务班当中级别最高的文职官员)——有关物资动员计划早年的拟订过程,都有著作记录。认为,他们的观念和工作方法都比较原始,他们的统计数据是由他们试图控制的各个行业所提供的,而不同军
141 种之间对于物资分配的竞争,使得他们的生活几乎难以为继。^② 田中申一把计划制订工作分为两个阶段:1938—1940 年,在这一时期,计划的决定因素是外汇的储备额;1941—1944 年,计划的决定因素则是海上的运输能力。在第一个阶段,总务班的长官是一名陆军军官,而第二阶段则是一名海军军官。

尽管在这些计划当中存在着许多有关概念和程序的有趣的技术问题,但是它们对于后来实施的日本产业政策、最具长久的影响,则是源于商工省在力图实施这些计划时所获得的经验。1938 年 5 月 7 日,为

① Arisawa, 1976, pp. 149—152; Inaba, 1965, pp. 22, 40—44.

② Inaba, 1965, pp. 26, 59; Itō Mitsuharu, p. 362; and Tanaka, 前言。

了履行它在物资定量配给方面的新职能,商工省设立了一个强有力的独立单位,称做“临时物资协调局(临调局)”,这是根据 324 号帝国法令所设立的。由商工大臣兼任局长——为表示这一单位的重要性——但是他的副局长实际主管。吉野当时仍是大臣,因而也是该局首任局长,尽管他便离开内阁时,该局还成立不到三周。它的首任副局长并且也是实际主管的是村濑直养,他当时也同时兼任商工省次官。

在商工省里,燃料局是第一个专门负责管理一种商品的专业局。但临时物资协调局却是第一个按照物资进行分类而采用纵向组织原则设立内部机构的单位。临时物资协调局分为六个部和 14 个课,从第一部第一课(负责钢铁和锰),经第四部第九课(负责化纤、纸张和纸浆),到第六部第十四课(负责进口计划和为进口所需支付的资金)。物资动员计划涉及的所有商品都分别由这个或那个课负责,各个课因而必须决定如何实现计划所确定的目标,并且必须与其他局和有关行业洽谈合同和交货日期等等。临时物资协调局的大多数官员都是军人,而在那里工作的所有商工省文职官员熟悉这个计划,并且在内阁企划院中熟悉计划的制订者。^①

临时物资协调局的工作并没有做好。在它所遇到的许多困难中有商工省内部的权限冲突问题——特别是在临时物资协调局、贸易局和燃料局之间的矛盾——以及与大藏省就进口许可和外汇使用方面所存在的外部矛盾。1941 年 12 月,与大藏的冲突导致商工省放弃了它长期以来对于保险业、证券和商品交易业的管理,转而管理进出口许可证的发放——这种变化使商工省更加成为一个专门管产业政策的机构,从而在产业政策与贸易之间建立了联系,这种联系其后在通产省再度重现。商工省官员和军方之间,以及商工省官员同企划院之间也同样出

142

① 有两位通产省次官曾经促使人们注意他们有关物资动员计划工作——Hirai Tomisaburō(*Tsūsan jyanaru*, May 24, 1975, pp. 28—30) 和 Ueno Kōshichi(MI-TI, 1960, p. 123). Ueno 特别提出, Sakomizu Hisatsune 是起草和执行物资动员计划的核心人物。

现了冲突。作为一个协调机构,商工省曾经反复试图使企划院的官员相信,制订计划和执行计划是两件不同的事情:各财阀公司之间相互竞争,有熟练技能的劳动力缺乏,可用资金成问题,黑市已经出现,并且军方本身经常直接私下进行交易。

在1938年下半年期间,日本人的生活质量迅猛直下,这也给临时物资协调局带来了诸多麻烦。修改后的物资动员计划将民用进口额减少了一半,并且驱使无数的中、小企业倒闭。有估计,仅1938年8月期间,就有39万家企业破产倒闭。^①在同一个月,内务省调配了大批公众所谓的“经济警察”。在所有的警察所都进驻了12或13名专门处理“经济犯罪”的检察员和调查员,并且试图控制黑市,维持商品的官方价格。这样,临时物资协调局变得明显不受公众欢迎。

或许,该局工作没有做好的主要原因是,在村濑领导下的商工省与革新派官员之间长期存在着政治观点差异。椎名直率地指出,村濑和竹内可吉,临时物资协调局短暂存在时期的唯曾担任的副局长,并没有与军方处理好关系,并且寻求建立他们自己的派系,与革新派官员相抗衡。同样重要的是,财阀和国会内的各党派政治家并不喜欢在辩论《国家总动员法》,或者国内外形势时对待他们的方式。他们将怒火特别集中于在内阁占据重要经济职位的大藏省和商工省两位大臣身上。他们处理这种问题的方式是蔑视贺屋和吉野两个大臣,并且巧妙地破坏受政府控制的¹⁴³经济。许多控制机构只是存在于纸面上;事实上,政府必须与经过谈判签订合同,以便取得有关行业的合作。

1938年5月,近卫首相试图通过解除贺屋和吉野两个内阁大臣的职务,并且以一个人来取代这两个人的职位来平息企业界的情绪,这个人¹⁴³是三井公司的前代表、企业界的“老前辈”池田成彬。池田是在军事政变之后退出企业界的,而于1938年在日本银行担任总裁。由于他的背景,他被企业界所接受,而他之所以被军方接受,是因为只要企业界

^① Nakamura, 1974, p. 63.

比军方实力雄厚,他可以容忍军方的经济控制。近卫同他的军方顾问也都希望,由他一人兼任大藏和商工两个省的大臣可能会缓和这两个省之间不断增强的有关管理权限的争论。

吉野对于池田的任命非常愤怒。他意识到池田可能在政治上会比一个职业官员更为可取的原因,但是,他也确信,池田将不会全心全意地执行产业政策,并且认为,对于商工省来说,任命一位财阀为大臣是一种侮辱。有关他自己的前途,吉野征求了他的前辈,从农商务省时就成为长期好友的伊藤文吉的意见,伊藤文吉是元老伊藤博文的非婚生子和前首相挂太郎的女婿。伊藤在20世纪20年代初就离开了农商务省,在鲇川的日产财阀谋到职位。这时,他劝说吉野投靠“满洲”他的老同僚岸信介,并邀请他到鲇川集团担当一名经理。近卫内阁推荐吉野担当新成立的华北开发公司的社长(就在吉野担任商工省大臣时,他就曾起草了建立该公司的法案,尽管军方在国会也支持该公司的成立),但是,军方否决了他,因为他们认为他缺乏国家主义精神,不能在军人以鲜血换来的土地上领导一个公司。^①或许吉野没有得到这个职务是一件幸运的事,否则战后他很可能作为一个战犯而被捕——当然,假如他在战争中幸存的话。在不得不自谋出路的情况下,吉野造访了“新京”,在那里,鲇川反而任命他为“满业”的两位副社长之一(另一位是“满洲”人)。在“满洲”,由于军方过度控制,并且鲇川开展大项目又缺乏资金,吉野灰心丧气。当在那儿工作时,他收到一封担任贵族院议员的帝国任命书,1940年11月10日,他返回东京接受任命。他继续担任“满业”的顾问,但是他的副社长职务被高奇达之助所接替,此人当时担任“满业”所属的“满洲飞机制造公司”社长。高奇后来在第二届岸信介内阁(1958—1959)担任通产大臣,在20世纪60年代他也成为促进中日两国民间贸易著名的廖、高奇协议的日方代表。

144

在太平洋战争期间,内务省任命吉野担任爱知县知事,并且在整个

① Yoshino Shinji Memorial Society, pp. 310—312.

1944年里,他勤奋工作,力图应付名古屋为大轰炸和妥善处理中国头号傀儡汪精卫在他这个城市去世一事。汪精卫是在中国遭到暗杀未遂后到那里就医的。在盟军占领期间,吉野遭到清洗,但是没有受到审判。

1953年4月24日,吉野在自己的家乡宫城县被推选为参议院议员。他的竞选纲领提出日本要“经济独立(不依靠美国援助)”、“重建日本经济”。在国会中,他担任参议院商工委员会主席(在这个职位上,对通产省来说,他带来的麻烦比该省所预料的还要多),随后在第三届鸠山内阁(1955—1956年)里,担当运输大臣职务。

吉野在他的官宦生涯中,对于疏通人际关系似乎从未疑虑过。回想1934年6月,当他还担任次官时,他曾经帮助膳桂之助(1887—1951年)、藤原银次郎([Fujihara Ginjirō],1869—1960年),以及其他商工界领导人成立日本互助人寿保险公司,该公司是由日本雇主联合会战前的前辈所倡议组建的,其目的是通过收取合理的费用,为产业工人提供人寿保险。(膳是吉野的同班同学,以及1914—1926年期间在农商务省的同事。他辞职后成为日本产业俱乐部的干事和主任。战后,他担任经济安足本部的第一任长官。藤原是与三井财阀有关系的王子制纸公司的创办人,并在1940年上半年期间担任商工大臣。)

1951年11月,膳桂之助去世,吉野于1952年1月接替他担任日本互助人寿保险公司社长,在未来的13年内他一直担任该职务。吉野1959年5月退休而不再担任国会议员,全力以赴担当武藏大学校长,从1956—1965年,他还兼任了其他职务。他于1971年5月9日去世,终年84岁。岸信介在他的追悼会上为其致悼词。

1938年期间,在东京,新的商工省大臣池田和次官村濑相处融洽,他们相互欣赏,并且基本上以相同的商业观点来看待世界;他们共同相信,经济控制应由民间企业领导人自我完成。在政府当中,池田领导了阻止国家编制经济观点的扩散的斗争——城山三郎称其为“现状派”领导人——并且,他确立了作为企业人士在内阁任职以便于抑制军方势

力的先例,这个先例被其继任者藤原银次郎和小林一三继续遵循。^①

1938年末,池田与内务大臣(海军大将)末次信就试图实施《动员法》的第6条(劳工控制)和第11条(限制股息和强制贷款)进行了激烈的争辩。末次认为,如果政府想要控制人民,它也应该控制资本家。池田想要反对这个观点,但是没有完全取得成功。蒂德曼(Tiedemann)评论说:“后来,对于资本家的控制将会更为严格,但是池田已经确立了一种模式,这种模式使政府在战时经济体制下对企业的控制降低到最轻的程度。”^②这次斗争的一个结果是池田被迫离开内阁,并在1939年1月,近卫内阁辞职,以支持平沼组阁,这届政府是保守的,但未必支持国家控制经济。

为了消除临时物资协调局系统中的缺陷,同时也为了使商工省的整个机构运行更加符合经济参谋本部曾经指派给它的使命,在1939年初,村濑全面重组了商工省。尽管他对于控制经济缺乏兴趣,但是村濑的改革颇具讽刺意味的是对商工省的唯一最为得要的结构改革,该改革使商工省朝着更大范围的控制经济的方向发展,直到通产省成立。前田靖幸(Maeda Yasuyuki)认为,村濑按照不同行业建立纵向局的做法是战争年代遗留下来的最有价值的经验;前通产次官熊谷典文(Kumagai Yoshifumi)(1968—1969年)认为,产业政策本身就是各个行业局的同义词;如果没有这些行业局,那么,商工省与产业之间的关系就不会非常亲密,也就很难实施真正的指导或管理,也不会比实施一般经济政策获得的效果更好。^③通产省的《商工政策史》(*History of Commercial and Industrial Policy*)认为,在改革之后,商工省已经变成一个军需省,尽管它在四年多之后才正式获得这个名称。^④

村濑撤销了临时物资协调局、商务局、控制局(1937年5月1日以

① Shiroyama, Aug. 1975, p. 308.

② In Morley, p. 311.

③ Maeda, 1968, pp. 31—32; Kumagai, 引自 Suzuki Yukio, 1969, pp. 92—93.

④ MITI, 1964, p. 148.

后取代临时产业合理局)以及许多其他机构。他把这些局的职能全部合并到一个强有力的实施协调和政府制订的机构——总务局,该局是当代的通产省官房的原型。另外,村濑从工务和矿山局抽调出某些专业课,使它们每一个课都扩大为局。但是,这样的结果还不是通产省的内部结构原型——还需要有的是企业局(1942年成立)、内阁企划院的职能,以及对于贸易的绝对控制——但是1939年之后的商工省在组织形式和职能定位上对于经济高速增长时代的产业政策比1925—1939年的商工省更为接近。

146 尽管村濑勤奋工作,但从他的上级那里所获得的回报却是被解除职务。1939年秋,一系列爆发的问题导致了商工省在人事方面的一次重要的重新调整。首先,日渐明显的是仅靠物资动员计划本身不可能克服日本工业弱点,这些弱点是在对华战争中不断逐渐暴露出来的。1939年1月17日,鉴于这种情况,新内阁采用了一个《生产力扩大计划纲要》(General Outline Plan for the Expansion of Productive Capacity)。该纲要曾经是企划院制订的,它以“满洲”的计划工作人在1936年最先提出来的构想为基础。结果是产生了一项促进在日本、中国发展大约15类工业的详细四年计划。它们是钢铁、煤、轻金属、有色金属、石油和石油代用品、苏打和工业用盐、硫酸铵、纸浆、金矿(用以赚取外汇)、机床、车辆和车厢、造船、汽车、羊毛以及电力。问题是如何实施这项计划:是企业自己管理,公私合作,还是国家控制?这些问题在1939年一直在被争辩,最后,在1940年决定实行“经济新体制(Economic New Structure)”——这是希特勒的“新秩序”(Hitler's New Order)在日本的部分重现。

其次,欧洲战争的爆发,使日本的进口安排变得极为复杂化。为了从尚未被征服的东亚地区强行进口,日本开始提出“大东亚共荣圈”的构想;为实现他们的目标,譬如,他们直接与荷兰东印度公司的荷兰人就石油运输问题进行谈判。所谓“日元贸易圈(yen trading bloc)”的发展也给国家的其他贸易关系形成压力,因为日本对中国出口不再能够

获取外汇。政府要求,对硬通货地区的出口应该扩大,由于物资匮乏加重,物价开始飞涨。1939年10月18日,政府根据动员法第19条发布了著名的“物价控制令(Price Control Ordinance)”,该法令将所有物价、工资、房租以及类似的经济指标,固定在一个月之前的水平之上——这样,就产生了“九·一八停止令(September 18 stop ordinance)”的诨名。然而,所有这些行为使价格结构的最后的现实痕迹被剔除,并且强化了按照商品和易货交易的方式进行预算编制的倾向。它也使得整个太平洋战争期间的黑市和黑市价格产生和蔓延。

147

第三,日本外交信息的闭塞曾经使得日本在苏德缔结莫洛托夫—里宾特洛普协定(Molotov-Ribbentrop agreement)时感到气愤和吃惊。因为日本曾经认为,它与德国结为同盟而共同对抗苏联,而这种突然的事态变化导致内阁的总辞职。欧洲战争爆发的前两天,一个新内阁成立。伍堂卓雄(Godō Takuo, 1877—1956年)——一位工程学博士、前海军军械中将、“满洲昭和钢铁厂”前不久的社长,经由女儿的婚姻成为浅野财阀的关系户,以及作为产业联盟协会一个积极会长而对中、小企业的支持者——成为农林和商工两个省的大臣。伍堂最先告诉村濑想要他留任次官,但是任职不到一个月之后,伍堂就不得不难为情地说,军方提出要村濑辞职以便于使岸信介从“满洲”调回接替工作。对华战争身陷困境、工业生产规模急需扩大,以及世界形势的迅疾变化等问题相结合,使商工省内外急呼从“满洲”调回人员。在这个时候,东条已经担当陆军省次官,而星野和松冈直到次年才返回。但岸信介接到调令之后迅速返回,并且在1939年10月19日担任商工省次官。

岸信介不得不言行谨慎。他是人所共知的革新派官员之一,而企业界人士依旧决定要使商工省保持在自己的控制之下。其方法是,除非一保企业界人士被任命为商工大臣,否则他们就不支持政府。1940年1月,伴随另一届内阁当政,企业界以一位真正的企业家藤原银次郎取代了持有专家治国论的海军大将伍堂。并且在七个月之后,当“满洲”派真正开始接管第二届近卫内阁(东条担任陆军大臣,星野担任内

阁企划院总裁,松冈担任外务大臣),企业界领导人要求小林一三(Kobayashi Ichizō,1873—1957年)担当商工大臣。

小林是阪神电气铁路公司(大阪到神户的快车)、宝塚女子歌剧团、东京宝塚和日本剧院、东宝电影公司以及其他许多企业的创办者。战后,他在币原喜重郎(Shidehara)内阁出任经济重建计划的设计者。他与次官岸信介之间的矛盾冲突是1963年前该省之内所发生的最大的一次对抗,那时政治家们任命今井善卫(Imai Zen'ei)担任次官,从而取代通产省官员对佐桥资的选择。小林并不是一位像池田成彬(Ikeda Seihin)或海军大将伍堂那些善于妥协的企业界参选人(也就是,不像他们那样能被双方所接受);他是一位著名的企业家,对他并不喜欢国家控制经济、改革派官员,或者岸信介的态度直言不讳。池田曾经推荐他担任职务,是为了维持与企业界之间的和平气氛,但是很明显,从一开始,商工省不够大,不足以同时容纳小林和岸信介。他们当中有一人必须离开。^①

在小林就任之前,岸信介曾经能够推翻许多村濑的人事任命,尽管岸信介保留了他的新机构。1939年12月,岸信介做出了他自己的一次最为重大的人事变动:他任命他的“满洲同事”和“晚辈”椎名悦三郎担任关键的总务局局长的职务。

然后,椎名接着在商工省内,将他能够所发现的最为聪明、最具进取心和革新思想的官员安置到该局。后来,这些人在经济高速发展的时期,都成为制定产业政策的各级领导人,并且,他们当中的大多数人进而成为通产省的次官。在椎名领导之下的总务局中,担当课长或其他官职的人中就有山本高行(Yamamoto Takayuki,生产扩充课课长,后来担任通产省首任次官),平井富三郎(Hirai Tomisaburō,物资协调课课长,1953—1955年担任通产省次官),上野幸七(Ueno kōshichi,在1941年椎名提拔为次官之后,他被任命为该局一个课长,并于1957—

^① 参见 Miyake.

1960年担任通产省次官),玉置敬三(Tamaki Keizō,1941年也担任该局一个课的课长,并于1952—1953年担任通产省次官),吉田悌二郎(Yoshida Teijirō,椎名担任该局的局长时,他是一个课长,战后担任煤炭厅副厅长),石原武夫(Ishihara Takeo,1940年为副课长,1955—1957年任通产省次官),以及德永久次(Tokunaga Hisatsugu,椎名领导总务局时的一个官员,1960—1961年担任通产省次官)。

这是岸信介—椎名路线形成的开端。战后,当岸信介被捕入狱,并且椎名被清洗后,这条路线由丰田雅孝(Toyoda Masataka,1942年担企业局首任局长,并于1945年接替椎名担任次官)和松田太郎(Matsuda Tarō,1940年期间在一个纵向行业局担任课长,1949年担任商工省最后一任次官)所维系。松田是负责组建通产省的官员。

149

1940年7月,日本成为麻烦众多的地方。对华战争延续进行,看不到尽头,盟国开始联合抵制日货,并且,德国和意大利提出要与中国结盟(1940年9月27日,德、意、日轴心国条约签订)。为应对这种形势,就像先前在兵变之后,没有其他人能够恢复稳定那样,天皇再一次寻求近卫公爵的帮助。近卫在产业政策方面所采取的最为重要的行动,就是倡议实施“经济新体制”。这是有关工业国有化、由政府官员对工厂的管理,以及生产的迅速扩大的一项广泛而全面的建议。笠信太郎(Ryū Shintarō,1900—1967年),他是近卫公爵的智囊成员、昭和研究会会员之一,提出了这项完善的机构改革方案的最早的提纲。他的著作《日本经济的重组》(*The Reorganization of the Japanese Economy*)一书,在1939年由中央公论社出版,非常畅销。该书反资本主义,甚至具有马克思主义倾向的观点显露无遗,只是由于他与上层人物的关系才避免受到警方的威胁恐吓。^①

^① 参见“Nihon keizai no saihensei to Ryū Shintarō”, in Gotō Ryunosuke, *Shōwa kenkyū kai* (The Shōwa Research Association) (Tokyo: Keizai Ōrai Sha, 1968), pp. 225—234.

在笠的朋友和读者当中,有一些是企划院的官员,他们把他的思想观点具体化,体现于1940年9月13日企划院题为《确立经济新体制的综合计划》(General Plan for the Establishment of the Economic New Structure)的一份报告之中。报告的直接起草人是企划院革新派官员“明星”秋永月三(Akinaga Tsukizō)大佐、美浓部洋次(Minobe Yōji)(不久前刚从“满洲”回国进入企划院,而没有到商工省)和迫水久常(Sakomizu Hisatsune)。他们呼吁对私人企业进行半国有化,成立吸收一些当时流行的纳粹“领导原则”的产业管理机构,“对商业法进行改革以便于将企业的资本家所有权与经营权相分离,确立产业管理的公共性质”,并且严格限制利润分配。^① 整个报告充满激愤之情,认为尽管当时一场战争在继续进行,而另一场更大的战争显然将要到来,但是资本家们仍然在攫取高额利润。

企业界对此并不甘心,而以一位商工界领袖做出反击。一方面,商工界指控笠信太郎是一个共产主义分子——当时人们更倾向于冠以“赤色分子”的头衔——并且攻击说,近卫的智囊团和企划院也都被赤色分子所渗透——这几乎就是说,军方本身在推行布尔什维克主义政策。商工界发言人还认为,将经营权与所有权分开,削减利息和利润将
150 只能使已经资金短缺的严重情况更加恶化。当时,大约七个私人经济组织,在产业俱乐部的率领下,向内阁提交了书面抗议声明。商工界将忍受自我调节以便于扩大生产,并且进一步为战争尽力,但是他们不想接受“新秩序”当中有关经济问题的任何部分。就这些问题,政府和商工界僵持不下。

1940年9月12日至10月22日期间,商工省大臣大林(Kobayashi)率领一个代表团出国;这个代表团包括三井物产公司的社长向井

^① 参见 Arisawa, 1976, pp. 200—203; Nakamura, 1974, pp. 95—102; and MITI, 1964, pp. 444—449. 有关对于这种“经济新结构”的一种有意思的辩护,参见 Tsukata.

忠晴(Mukai Tadaharu)和其他商工界领导人,去往荷属东印度的巴达维亚,谈判向日本出售运输石油的问题。当地一些主要的石油公司在他们政府的许可之下,邀请日本人以讨好日本,以避免对于荷属东印度的攻击,这种攻击在当时看来已经迫在眉睫。^① 就在小林出国的时候,近卫首相命令各省起草实施“经济新体制”的规划。在商工省,岸信介负责这件事,在与从“满洲”返回担任企划院总裁的他的老同事星野(Hoshino)商量之后,他起草了一份计划,这份计划与企划院9月13日的综合计划比较接近。

当小林返回日本看到岸信介的提议后,他在产业俱乐部的一次演说中,谴责岸信介和他所制订的计划,将该计划称做“赤色思想”的反映,在当时的政治气氛下,这是一种致命的指控。其他人回忆岸信介十年之前在抗议减薪时的行为时,指责他往往就“有点赤色”。^② 由于岸信介当时主张实行日本式的国家社会主义,他无法应对这些指责,不得不于1941年1月4日辞职。

岸信介是商工界所攻击的唯一最大的目标。从1941年1月17日开始,一直到整个4月,警察拘押了大约17名企划院的文职官员,指控他们违犯了《治安维持法》。所有这些人在监狱待了三年,直到保释为止。最后在1944和1945年期间对他们进行了审判,结果除了一个人之外均宣告无罪。这次所谓的企划院事件从来没有得到充分的解释。有人持有这样的观点:这是商工界虚构罪名导致的,并且认为,警察除了知道这些被捕者阅读列宁和考茨基的著作和唱共产主义歌曲之外,没有其他证据。^③ 在那些被捕的人当中,最为重要的一位是稻叶秀三(Inaba Hidezō,当时他在物资动员企划班工作),他持有两种论点:一是军方出于自身的需要,想要清除掉企划院的一些官员,这些官员曾悲观地

① Anderson, pp. 149, 154.

② Kakuma, 1979a, p. 231; and Imai.

③ Fujiwara, p. 446.

- 151 但准确地向内阁报告说,日本并没有成功对抗英国和美国的物质条件;二是这次事件是思想警察对待温和的持有马克思主义观点的官员的一次规模不大的清洗活动。^①

人们普遍持有这样的观点,即小林是正确的——在企划院的内部确实有赤色分子。这种观点是根据那些被捕的人的名单以及战后他们所从事的职业做出的。这个名单里面包括:和田博雄(Wade Hiroo),战后左翼社会主义者,当1946年吉田提名他担当农林大臣时曾引起反对喧嚣的对象;忠孝(Sata Tadataka),左翼社会主义者,1947年片山内阁领导下的经济安定委员会(Economic Stabilization Board)的领导人;胜间田清一(Katsumata Seiichi)社会党国会议员,左派社会主义理论家;以及正木千冬(Masaki Chifuyu),战后镰仓市市长、社会主义者。这些人当中有许多人通过曾在农业部门工作进入内阁调查局(并且,再从那里进入企划院)或曾是“协调会”(在“米骚乱”后,1919年由产业俱乐部所建立的一个组织,其目的是促进劳资双方之间的合作和友好关系)的工作人员(至少对于稻叶[Inaba]来说是这样)。^②正如稻叶所说的,他们当中的绝大多数人都不是共产党人。但是无论如何,他们肯定都是大多数革新派官员当中的左派。

小林本人也变成了内阁企划院事件的受害人。1941年初,企划院的人员通过攻击他所拥有财产,并且指控他偷税漏税,来试图报复他。为了使整个事件平息下来,近卫和内务大臣平沼(Hiranuma)(该人是对国家社会主义持冷淡态度的保守主义代表)安排了一次均衡的清洗:1941年4月4日,商工大臣小林和企划院总裁野都被迫辞职。近卫和平沼已经面临这些问题,他们决定最好寻求军事官员取代他们。铃木

^① Inaba, 1965, pp. 55²-80; and Inaba, 1977.

^② 有关稻叶与协调会之间的联系,参见 Inaba, 1977. Yoshida Shigeru, 内阁调查局首任局长,也与协调会之间关系密切,并且他将 Inaba, Katsumata, 和 Minoguchi Tokijirō, 战后 Hitotsubashi 大学优秀的经济学教授带进协调会。有关协调会的论述,参见 Japan Industrial Club, 1:103.

贞一(Suzuki Teiichi)中将被任命为企划院总裁,并且在企划院往后的存续期间他始终担任这个职务。为了寻找同样类型的人到商工省当大臣,近卫起初选择了海军上将丰田贞次郎(Toyoda Teijirō),前海军次官、三菱公司一个董事的女婿。但是,丰田不久之后便离开了,先任外务省大臣,而后又担任日本钢铁公司社长(在战争即将结束之际,他回到铃木内阁担任军需大臣)。近卫因而选择了另一海军大将,左近司政三(Sakonji Seizō),前海军次长和北库页岛石油公司(属三井财阀)社长担任商工省大臣,直到东条内阁成立之前他一直担任该职。

152

政府和商工界之间对于政策的分歧依旧需要解决。因而,商工省提出了一个妥协方案,建立保留企划院的构想,而许多商工界人士不反对。它没按企划院所设想的那样,提出一项新提案交由国会通过,而是提议修改《动员法》,然后根据帝国敕令实行对产业控制。这样将避免公众进一步针对这一问题展开争论。这样的结果是出台《重要产业团体令(the Important Industries Association Ordinance)》(1941年8月30日帝国第831号法令),该法令为每一种产业都设立了一个管理机构,但是把官员们原来所寻求的经营职能交由民间企业领导人掌控。在一种产业之内的所有企业都成为“统制会(control associations)”的成员,该协会是一个特殊的法律实体,相当于政府授权成立的卡特尔;政府授权统制会给各成员企业分配原材料,规定生产指标和销售产品。这种方法与吉野1931年所制订的《重要产业统制法》非常相似。企业界取得了一个重大胜利:每一个统制会的会长一定都是各行业最大企业的总经理。其结果是,各统制会完全被财阀所控制。^①

随着与美国关系的恶化,1941年10月,天皇转寻东条(Tōjō)大将,命其组建新一届内阁。东条选择他在“满洲”时期的同事和朋友岸信介担任商工大臣,岸信介接着着手早先在商工省那次没有支持他而反对

^① 有关法令的内容和最重要的统制会和他们的历届主席的图表论述,参见 MI-TI, 1964, pp. 458—465, 508.

小林的人。他同时任命椎名担任次官。该省内部所存在的某些紧张关系由一个独特事件就可以显露出来。东荣次(Higashi Eiji),1939年的总务局首任局长,东条内阁成立时的燃料局局长,曾经以辞职表示抗议。按照白山(Shiroyama)所说的,东寻求抗议不顾后果地为发动战争而做准备。因为他作为负责石油供应的官员,他知道日本所发动的战争将不可避免地失败。^①

尽管“控制派官员”最终掌权,但是他们并没有对日本的产业政策做出明显的改变。他们往往被他们所继承下来的工业管理结构所牵制。正如 T. A. 比森(Bisson)根据 1945 年的观察所指出,在太平洋战争期间,日本基本上实行的是一种几乎不受政府干预的私人企业经济制度。^② 这样的结果正如马克·皮蒂(Mark Peattie)所指出的那样: 153 “在这种情况下,多种控制——日本起先同中国开战,接着发动太平洋战争——并没有提供全面的协调和合作,相反,却把进行战争的任务分散给各个互相竞争的单位来承担。同时,日本的经济,受到企业界和军方领导的交互压力,依然保留部分自由、部分受到控制的状态。这样一种制度几乎不能称做是极权主义,并且无论如何,对于日本所发动的战争来说,最终结果都只能是损失惨重的。”^③

在这种情况下,有两件事是很具有讽刺意味的。第一,在东条和岸信介任期内,尽管他们尽最大努力来实现国家对经济的控制,但是在日本国家真正对经济的却是在盟军占领下,当盟军最高司令部将权力移交给了政府才实现的。第二,尽管战前和战时经济分控制度对于日本发动战争来说是个灾难,但是,当同样的管理模式在盟军占领结束后重新运用时,事实表明对于日本和平发展工业却是最理想的办法。对于那些曾经参与制订战后工业政策的人来说,20 世纪 30 年代和战时的经

① Shiroyama, Aug. 1975, pp. 311—312.

② Bisson, p. 3.

③ Peattie, p. 219.

验表明,单靠国家控制或者企业自我管理的任何一种办法都难以充分实现经济协调和合作的。所需要的是将两者结合起来。

正如我们以前所注意到的,资本主义发展型国家(capitalist developmental state)最为突出的结构特征是,统治任务与治理任务之间的一种潜在的政治分离,政治家们进行统治而政府官员则进行治理。这些并不应该被认为是对于现代政府的一种冷嘲热讽的评论,或者对于有关民主政治现实的一种令人失望的忠劝。这两方面都发挥着重要的作用。政治家们通过制止那些可能使国家的经济优先发展的主要目标发生偏移而要求获得特殊利益群体,从而为行政官员的治理提供履行职能的空间。并且,他们使官员所做出的决策之合法化,获得批准。而政府官员则制定发展政策,起草和实施履行政策所必要的法律,并且当出现问题时,修订和调整计划的中期工作。发展型民主国家的这种通行的模式——我们将在第9章进一步予以论述——直到1955年自由民主党成立之前,在日本始终并没有真正出现过。但是,20世纪30年代的政府行为,在促进官方经济机构的形成——或者根据它的实际职能称其为“经济参谋本部”——并且,表明尽管这套机构能够治理并确实能治理好,但是不适合于统治,这个经验对于这种模式的确立具有重要意义。

从明治时代所继承下来的政治制度,在20世纪30年代产生了混乱局面,却为产生政府的经济机构提供了机会,并且,当时的各种政治问题也要求建立这样的机构。通过军方和极端民族主义分子直接插手政治,采取恐怖行动,由这些穿制服的人控制了政府。他们公然挑战帝国制度的合法性,大力压制政府官员的威信,同时,他们还削弱并且使国会中当选的政治家们几乎丧失权威。但是,他们未能破坏政治家们所代表的利益——主要是财阀的利益——而财阀为了自卫,直接进入内阁,以代表他们自身的利益,而不再通过政治家了。此外,军方既没有力量也缺乏领导才能去制订和执行“第二阶段工业化”(也就是,资本密集型工业化,与明治时期的劳动密集型工业化不同)。这样的工业化

是他们想建立强大帝国的必要条件。

正是在这个背景之下,商工省从一个低等的商务机构,该机构的主要职责是代表政府当中的资本家的利益,变成一个为重工业和化学工业制订发展计划,分配任务和行政管理的机构。它的官员先是在“满洲”,接着在日本的本土,学习如何引进新的、技术先进的行业,并且,他们也懂得了除非他们同财阀共同工作,否则将无法完成任何事情。在整个 20 世纪 30 年代,商工省与它的政治联盟作斗争。一方面,它通过与军方和革新派官员合作,同老牌对手如大藏省和外务省较量,提升自身的权力。另一方面,在这过程中,他也同军方就发展计划实施过程中的骄横和干涉作斗争,同时保持和财阀的密切关系,后者是实现第二阶段工业化所需资金和管理人才的唯一来源。但是,直到战后形成真正的资本主义发展型国家之前,经济官员从来没有能够解决政府与企业界之间所存在的政治矛盾。

20 世纪 30 年代的经验对战后经济“奇迹”的主要贡献是,在政府里面创建并设立经济参谋本部,并且为使所有相关各方满意而表明,直到决定由谁来治理这样的政治问题得到解决为止,这样的机构才可能发挥作用。一旦这个机构成立,经济参谋本部就不再放弃它的新权力,或者在它的任务面前畏缩不前;日本将再也不能回到 20 世纪前 30 年所实行的自由放任政策的时代。但是,同样重要的是,直到 1945 年军事控制被完全击碎,并且打破权力平衡,使力量对比决定性地偏离财阀而有利于经济官员之前,经济参谋本部是不可能释放社会发展的潜力。正如第一次世界大战导致一些欧洲国家把动员与发展经济的任务从国会移交给政府那样,20 世纪 30 年代的危机和战争使得日本也同样出现这种情况。但是,为了给发展型国家的形成提供政治先决条件,日本付出了发动太平洋战争的惨重代价。到 20 世纪 50 年代,高桥是清评论说:“经济征服比军事征服具有更为深远得多的后果”,已经不是非同寻常的智慧,而仅仅是简单的常识了。

第五章 从军需省到通产省

到日本发动太平洋战争时，回顾过去 10 年，在有计划地扩大工业生产方面，商工省可以说是取得了相当可观的成就。1930 年至 1940 年，日本的采矿业和制造业产量都翻了一番多。同样重要的是，制造业的结构也奇迹般的从轻工业（主要是纺织业）转变成重工业（金属、机械和化工）。在 1930 年，重工业在所有制造业比重中约占 35%，但到了 1940 年，这一比重已经增长到 63%。从 1929 年至 1949 年按资产排名的前十大企业的变化角度来看，这种工业结构的改变显而易见（见表 10）。在 20 年代末期，日本的前 10 大企业排名中有三家是纺织企业，而 10 年后只剩下了一家。非常有趣的是，跟 1929 年比较，1940 年的前 10 大企业的排名与 1972 年更具有相似性。（在 1940 年和 1972 年，日本钢铁、三菱重工业、日立和东芝分列第一、二、四和八位，而 1929 年的前十大名单中仅三菱位列其中。）

在太平洋战争期间，日本的工业总产量并没有太大的增长，但纺织品和食品转变为采矿业、有色金属和机械工业的过程在一直持续并加速。战争对日本产业结构变化的影响几乎同日本最初的工业化对其产生的影响一样深刻，它还扼杀了日本的中、小型企业和原来占绝对优势的纺织业。导致这一改变的直接动因是“企业整备运动”，即政府制订实施的一整套极其不得人心的政策。“企业整备运动”这一词语在战后甚至贸易和产业的官员都避而不用而换了一个新的委婉名称。战时产业结构的转变肯定不是市场力量作用的产物，相反，却是商工省一手炮

制的。商工省热衷于产业调整,从而于1942年成立了企业局。该局现在仍然存在,只不过改名为产业政策局。它是商工省和日本产业界的领导控制中心。

战争末期,杰罗姆·B·科恩(Jerome B. Cohen)写道:“所有的迹象表明……日本战时在经济方面所取得的成就,正如战争刚爆发时所设想的那样,主要是将资源进一步从非军事转移到军事,而不是依靠总产量的提高。”^①类似的,通产省的权威性文件《商工行政史》的作者们也评论说,由企划院起草,于1942年5月8日在内阁通过的《第二次生产力扩充计划》主要倾向于最大限度地利用现有的设备而不是投资建立新的设施。^②

表 10 日本 10 大采掘业和制造业公司(1929—1972)

名称	总资本	附注
	I. 1929(千日元)	
1. 川崎造船(14)	239,848	1896 年建立,现改为川崎重工业。
2. 富士制纸(一)	159,642	1887 年建立,1933 年与王子制纸合并。
3. 王子制纸	154,228	1873 年建立,现十条制纸(63),王子制纸(69),本州制纸(88)。
4. 钟渊纺织(47)	145,989	1887 年建立,现为钟纺有限公司。
5. 桦太岛产业(一)	117,353	1913 年建立,1933 年同王子制纸合并。
6. 大日本纺织(55)	116,398	1889 年建立,现改为 Unitika 有限公司。
7. 三菱造船(2)	112,341	1917 年建立,现改为三菱重工业。
8. 三井矿业(74)	111,827	1911 年建立,现改为三井矿业和三井金工业。
9. 东洋纺织(48)	111,490	1914 年建立,现称东洋纺有限公司。
10. 台湾制糖(一)	109,539	1900 年建立。

① Cohen, p. 54.

② MITI, 1964, p. 501.

续表

名称	总资本	附注
	II. 1940(千日元)	
1. 日本钢铁(1)	1,242,321	1934 年建立,现改称新日本钢铁。
2. 三菱重工业(2)	969,491	
3. 王子制纸	562,088	
4. 日立制作所(现日立公司)(4)	552,515	1920 年建立,现日立有限公司。
5. 日本矿业(30)	547,892	1912 年建立。
6. 日本氮肥公司(一)	540,344	1906 年建立,战后改称窒素有限公司。
7. 钟渊纺织	434,716	
8. 东京芝清公司电气(东芝)(8)	414,761	1904 年建立。
9. 三菱矿业(53)	407,555	1918 年建立。
10. 住友金属(7)	380,200	1915 年建立。
	III. 1972(百万日元)	
1. 新日本钢铁	2,113,335	
2. 三菱重工业	1,648,235	
3. 日本钢管	1,162,308	1912 年建立。
4. 日立制作所	1,036,178	
5. 石川岛播磨重工业	982,621	1889 年建立。
6. 日产汽车	949,029	1933 年建立。
7. 住友金属	930,197	
8. 东芝	852,999	
9. 川崎钢铁	843,838	1950 年建立。
10. 神户钢铁	683,629	1911 年建立。

资料来源:产业政策研究所编《我国大企业形成和发展过程》第 26、38、56 页。东京,1976 年。

注:括号内数字为这些公司 1972 年尚存在时所排列的名次。

尽管科恩和日本的评论家对该政策持批判态度,但日本同美国这场旷日持久的战争对工业的影响被军方理解之前,日本已经参战,从而威胁到了其最重要的进口资源。基于这一情况,也很难想象当时商工省还会有其他的选择。直到中途岛战役和美军登陆瓜达尔卡纳尔岛(1942 年 8 月)之后,日本才开始为第二次世界大战进行全面动员,这同

战后产业政策关系不大,但当日本政府采取行动时,其经济政策使经济官员空前地深入到私人企业,这对战后的产业政策却影响极大。虽然很拙劣,但战时企业的重新调整活动却是导致 50 年代设立“产业合理审议会”和 60 与 70 年代设立“产业结构审议会”的前奏。

早在 1937 年,有泽广巳教授(1975 年产业结构审议会领导人之一)即对当时普遍认为中、小型企业对日本的出口能力至关重要的看法持不同意见。他援引经济学家和企划院官员美浓口时次郎的著作,与商工省的政策截然相反,他认为扶持和保护中、小型企业是错误的,因为它们对日本的长期出口前景贡献非常少,虽然他也承认这些中、小企业提供了很大一部分劳动力就业岗位。^① 他更愿意看到所有的这些小企业组成为一个大的生产集团或至少成为大企业的次承包者——这很符合财阀的想法。企业调整运动的一个重要历史成果,即导致了今天资本雄厚的大型成品装备总厂和无数资金薄弱的中小型机械加工工厂之间广泛地联结转包这种特殊模式。^②

在 1938 年中期,由于第一次物资动员计划的失败,中、小型企业的改型和关闭问题已经非常严重了。企划院取消了它最初制订的部分计划,因为它发现,大部分国家进口的原材料不是大企业用来生产军需品或出口商品,而是被中、小型企业用到了生产国内消费品。企划院修改过的计划大力削减了中、小企业赖以生产的原材料进口,结果不仅使许多中、小企业倒闭,也给政府提出了应对大量工人失业的难题。1938 年 9 月,商工省设立“转产对策部”开始应对这个问题。

160 成立该部的目的是通过补助和政府压力的双重作用,使这些困境中的中、小企转产军需品、出口品或进口代用品。部门官员还使用在企业结构合理化运动中学到的技巧来促进联合经营、企业合并,以形成大企业。对那些难以重新组织起来的工人则被鼓励前往中国,并发放迁

① Arisawa, 1937, pp. 45—46, 以及注释。

② Kakuma, 1979a, pp. 238—239.

移费。为防止失业工人的骚乱,新成立的厚生省的“失业对策部”也支持这一移民活动。

在1939年6月16日商工省的改组中,“转产对策部”改名为“振兴部”。不知道是谁想出“振兴”这一名称的,也不知道意味着什么。但“振兴部”作为1948年8月2日建立的中、小企业厅的一个主要组成部分在通产省时代一直存在。通产省的史学家认为1939年商工省的改组使该省的职能有了根本的改变;在这之前,商业、工业政策的执行并没有考虑到企业规模的大小。但1939年以后,政策则明显地倾向于培育大规模企业。^①这一功能似乎隐含了“振兴”这名称的含义——小企业扩张成大企业的振兴。

作为“中国事变”延伸的一个特殊反应,将小企业转成战时编制的运动在1938年后期才缓慢开始。直到1941年12月12日,也就是商工省宣布其“为中、小型企业的转型和关闭的总计划”时,政府才就振兴部的基本政策达成一致意见。两年之后,政府将把这项政策应用于所有企业,而不仅仅是中、小企业。

对日本产业政策制订者来说,1942年上半年是一段过度兴奋的时期。所有计划中,1942年的物资动员计划是最令人乐观的。企划院甚至放松了对石油消费的管制,因为日本手里已经掌握了当时荷属东印度的石油供应基地。新加坡陷落不久,军方给企划院和商工省提供大量的纪念皮球(用马来西亚橡胶制作)分发给“小国民”儿童,以表达对经济官员们辛勤努力的感激之情^②。岸信介,当时46岁、日本近代史上最年轻的大臣,受到了公众的推崇,他本人和他领导的商工省受到新闻界热烈的赞扬。

161

但是,岸信介仍有他的难处。各行业的“统制委员会”没起到作用。“统制委员会”——是国家控制派官员迫于企业界抵制统制的压力而形

① MITI, 1965, pp. 164—165.

② MITI, 1964, p. 488.

成的折中物——其设立的意旨是促进公私部门结合，^①然而现实情况是，1931年的《重要产业控制法》包含了私人控制的企业联合组织卡特永久化的内容，而这些卡特是受财阀支配的。哈德利(Hadley)把统制委员会描述为“政府参与的卡特”。^②在这里，政府的权力或多或少限于颁发执照而已。统制委员会忙于赚大钱，以利于大财阀的方式划分市场范围，并私下同军方做交易而不顾商工省和企划院说什么或做什么。由于不同军种之间的矛盾和军方对卡特民间领导的不信任，军方常常不让重要物资进入流通渠道，而将其储存在自己的仓库里，以此来破坏政府的统制工作。

大多数分析家把统制委员会工作的“软弱无力”归咎于财阀。但各个省也难辞其咎。为了能指定一个产业为所谓的“重要产业”，并能影响该行业的统制委员会，与经济控制有关的各省彼此进行了无休止的斗争。第一个统制委员会，也是其他委员会的样板，即1941年4月26日成立的“钢铁统制委员会”，归商工省管辖，日本钢铁公司社长平尾八三郎任会长或“总统”(革新派官员们喜欢这样称呼他)。但是“钢铁统制委员会”这个组织与其说是商工省的发明，不如说是它的发现。它是美国对日本实行废钢铁禁运后由钢铁生产商自己组织的。实际上是工业贸易组织中的“日本钢铁业联合会”的换名词而已。1941年4月至1942年1月间，为了机械部门成立统制委员会一事，商工省与电信省发生冲突；为了化肥部门成立统制委员会一事，商工省又与农业省发生冲突。最后，这两次冲突不得不提交给内阁处理。最终直到1942年8月，21个统制委员会(负责监督15个行业的生产与分配工作)才全部成立，开始运转。

同时在给予统制委员会实权方面，各省还负隅顽抗。最后，岸信介
162 打破官僚抵制，提出由委员会任命专职社长，而不只是接受行业中最大企业的董事长为当然社长。这就导致了《行政权力转让法》(1942年2

① Tanaka, pp. 25, 111.

② Hadley, p. 124.

月 18 日 15 号法令)和 1943 年 1 月 21 日的《行政机构职权委让条例》的出台,这些法律使统制委员会的社长在财政上享有半官方地位,其命令具有法律效力。后来,平尾八三郎辞去了日本钢铁社长和钢铁统制委员会社长的职务。接替这两个职务的是丰田海军大将贞次郎(1941 年 4 月至 7 月任商工省大臣)。但在其他大多数统制委员会里,财阀直接安排自己满意的人担任社长,因而他们仍掌握实权。

从法律上说,统制委员会属于公私合营公司,以所谓的“国策公司”如日本钢铁公司或“南满铁路”,或“特许公司”如日产和丰田为原型。自我控制派和国家控制派之间的争端形成了公私联合公司(一种双方都能接受的折中性形式),这使心灰意冷的商工省官员想到自己能否创立真正的国营公司——即全部资本由政府提供,董事会由商工省任命——这样就可以避开统制委员会的约束而又不致引起商工界的愤恨。这种思想导致了“营团”的诞生(即管理基础的缩写)。该组织的宗旨并不完全是为了战争,其中一个营团即“帝都高速度交通营团”今天还依然存在,这个营团是作为东京地铁系统的国营部分于 1941 年成立的。所有营团的形成都是按照官方的计划,将经济的一个部门置于官方控制之下,同时又避开了统制委员会的软弱和财阀对统制委员会的控制。

在本书中,我们最感兴趣的营团是根据法律于 1941 年 11 月 25 日创立的“产业设备营团”。商工省前大臣和王子制纸公司的创办人藤原银次郎为社长,该营团被授权可以购置或租赁闲置的工厂(特别是那些根据商工省振兴部的命令而停办的工厂)并将其转产军需品。所需资金来源于企业债券,营团可以发行五倍于其总资产的债券,而政府则担保债券的还本付息。实际上,产业设备营团是振兴部积极贯彻企业调整运动的运行平台。^①

163

^① 参见 Important Industries Council. 这本著作包括由 Yamamoto Takayuki, 时任总局下设的扩大生产课课长所撰写的一篇报道性文章。它还包括一系列关键的企业法人。此外,参见 Tsukata, pp. 34—42.

由于需要发行公司债券、募集工作人员以及商工省要为公司业务制订明确的政策方针,该公司经历数月才进行工作。这期间,战争的前景更加恶化。1942年6月中途岛海战爆发,8月美军开始在瓜达尔卡纳尔岛登陆。一份通产省官方历史简洁地提到,“日本真正的战时经济是在瓜达尔卡纳尔岛登陆后才开始的”^①。为了避免最担心的情况发生以及在未来紧急情况下能够避开统制委员会这一绊脚石,岸信介颁布了两项帝国法令。虽然这两项法令的充分实施没有超过一年,对战争的结果也没有产生实质性的作用,但它们对日本战后产业结构的影响仍然可见。第一项法令是《企业许可令》(1941年12月11日1084号法令)。凡新开业的企业如无政府颁发执照均属非法。第二项,也是更为重要的法令是《企业整备令》(1942年5月13日503号法令)。授权政府可以命令任何企业转产军需品。

后来岸信介和椎名断定,需要在商工省内设立一个新的管理机构执行《企业整备令》并管理“产业设备营团”的工作。1942年6月17日,他们创建了新的企业局,同时在命令链条上将该局仅排在总务局的后面,还指定它作为全部产业重组和增加产量的指导中心。企业局吸收了当时的振兴部和总务局的金融部门。企业局负责企业的资金提供、内部组织、管理实践和工作效率等。它的职责包括监督产业设备营团公司、处理中、小企业的所有问题,检查和控制公司的金融和账务事物。该局下设四个课:设备课,商业政策课,工业政策课和资金课。为了保证计划的贯彻执行,该局被授权在省内其他局之上。其首任局长为丰田雅孝,战后他接替椎名次官,1953至1968年担任国会议员。

1942年下半年到1943年,企业局运用它的各种政策工具(两项法令、产业设备营团和实际上无限的财权)将一个又一个的企业转变为军需品生产方。丰田后来回忆说,他曾到全国各地去宣传解释新政策,对

^① MITI, 1965, p. 275.

于人们的冷漠他感到非常惊讶^①。在企业的调整运动中,纺织工业受到的打击最为严重。为遵从企业局的指令,纺织局和机械局将工厂纺锤从1937年1216.5万减至1946年2月的215万,减少了82%^②。减少的纺锤少数是由于战争破坏,但大多数是由于纺织厂转产飞机或飞机零件的结果。1937年,日本约有271家纺织厂,到1946年2月只剩下了44家。战前,日本有23个棉纺公司,但强行合并导致战争结束时只有10家尚存。

这项运动在1943年达到高潮,这一年6月1日,内阁通过了它的“战力增强企业整备要纲”^③。这一政策直接将各种企业划分为三种类型:所谓的平时工业(纺织、金属、化学);军需工业(飞机、钢铁、煤炭、轻金属和造船)以及日常生活用品工业。该法令命令第一种类型企业转变为第二种类型企业,而将第三种类型企业撤销。为加强军需品的生产,该政策还设法将所有与战争有关的中、小企业分为两大类。第一类为“协作工厂”,其中大多数都成了附属工厂(子公司)即大工厂的固定转包厂。第二类为“设备共同利用工厂”。其结果是极大地增加了财阀产业集中度(关于这一点经常被人提到),同时它也对产业结构转向重工业和化学工业产生了重大影响。

日本人民为这种产业结构的转变付出了沉重代价。杰罗姆·B.科恩(Jerome B. Cohen)论证说:“从掌握的资料看,日本消费者遭受战争创伤比其他任何交战国家的人民都要严重。”^④企划院负责制订物资动员计划的田中申一也承认,1943年,消费品实际上在经济中消逝了;前田康幸也沮丧地写道,日本的“和平企业”在美国的原子弹落下来之

① 参见 MITI, 1960, pp. 104—105; and *Tsūsan jyānaru*, May 24, 1975, p. 25.

② Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 48, “Textile Industries”, p. 73.

③ 有关这项政策的内容,以及两条法令,参见 MITI, 1964, pp. 562—572. 同样参见 Kakuma, 1979a, pp. 237—238.

④ Cohen, p. 56.

前就已经被自己的政府破坏了。^① 但是,日本所作的努力还不够。战争爆发后,日本已经花了18个月的时间培育必要的经济结构服务于战争。165 但是到战争生产设备调整就绪时,战争的浪潮开始朝着越来越不利于日本的方向涌来。正是在这一背景下,1943年后期,岸信介和东条采取了最后的措施来实现国家对经济的全面控制。他们把商工省转变成了军需省。

T. A. 比森(Bisson),“二战”时期日本经济的同盟国分析员曾写道:日本还存在着“整个1943年政治危机背后的另外一种慢性疾病”。他的分析是正确的。^② 这一危机至少表现在三个方面。第一,东条和岸信介都在设法实行战时生产集中制,但商工界却正在抵抗这一运动,商工省遭受到这两方面的牵制。第二,为了优先生产重点和生产分配问题,内阁企划院和商工省天天忙于争吵,其中部分原因是企划院为整个帝国(包括占领区)制订计划,而商工省的管辖权仅在日本。第三,各军种之间的竞争抵消了扩大生产上的努力成果,特别是列入最优先生产计划的战斗机(用于日本本土海域作战)的生产。

1943年3月,商工界对东条内阁愈加强大的控制力以及企业调整运动作出反应,针对战时生产政策,他们与国会里的支持者,要求并赢得了在政府高层更多的发言权。这导致1943年3月17日“内阁顾问委员会”的设立。在委员会里企业人士最愿意监督的就是年轻的商工省大臣岸信介,这些商工界人士并非不爱国或反对战争,但他们对东条和岸信介的独裁倾向和他们的众所周知的敌视财阀的情绪仍然有疑虑。岸信介认为,成立顾问委员会是对自己个人的侮辱。这使他回想起30年代改革派同商工省大臣如池田成彬,藤原银次郎(1943年设立的顾问委员会成员之一,后来接替岸信介的大臣职务)及小林一三之间那场冲突。1943年设立的顾问委员会再次表明,从早期冲突的结果来看,国家

① Tanaka, p. 260; and Maeda, in Arisawa, 1976, p. 212.

② Bisson, p. 96.

控制和自我控制都没有占压倒性优势。

顾问委员会的成员包括：钢铁统制委员会的社长海军大将丰田；大河内正敏（吉野在老产业合理局的同事，工业机械统制委员会社长）；藤原（产业设备营团社长，本人属安田财阀）；乡吉清（三菱重工业前社长）；山下龟三朗（山下轮船公司前社长）及铃木忠治（昭和电工公司社长，轻金属工业统制委员会社长）^①。

166

虽然这些人主要是为了照顾财阀的利益才参加内阁，但岸信介的言论使他们很快了解了统制委员会存在的问题。1943年6月23日东京电台的一段广播提供了岸信介这方面立场的一个典型例子：

企业正在大规模进行调整时，仍然有企业家依靠非劳动收入坐享其成。关于这点，商工大臣岸信介……强调，必须坚持对各行业的严格控制。这番话在企业领袖间引起了强烈轰动……商工省大臣一直在准备一个具体的计划将统制公司（统制委员会）转变为“国策公司”……各公司的董事虽然可以认为是本行业的负责当局，但他们却并未发挥作用。^②

在内阁顾问委员会的所有成员中，岸信介最畏惧和愤恨的是藤原银次郎（由于他多年来同商工省的关系及对商工省内部的了解）。事实上，在1943年11月17日，也就是11月1日成立军需省后，藤原便被秘密地任命为不管部大臣（职位与岸信介相同），并被安排在该省监督他的活动。然而，事实表明，当战争进入到最危险的阶段时，藤原和岸信介对统制委员会的低效率都非常担忧。经过几次外出视察，藤原向内阁顾问委员会报告说，煤炭并不真正短缺，主要是由于煤矿经营者的低效和玩忽职守，飞机生产困境也不是由于铝材短缺（只有55%的铝被用

① MITI, 1964, p. 524.

② *Radio Report on the Far East*, no. 28 (Aug. 31, 1943), p. A20.

于制造飞机),主要是陆军和海军对原材料的竞争和囤积。^①

岸信介设计了两个对策应对这些问题:制订一项新的法律以加强政府对统制委员会的监督,对政府的经济机构进行全面改组。1943年10月31日,国会召开特别会议,通过了《军需公司法》(第108号法令),该法将所有权与经营权分开的原则(1940年的近卫经济新体制运动中
167 包含的一个原则)一劳永逸地确定下来。该法授权可以在每个工厂派驻称为“军需监督官”的政府官员,由这些官员监督指标的完成和法律的执行情况,而不是像统制委员会那样监督整个产业。

但实践证明,这项法律出台得太迟了,对战争的结果影响不大。它只不过是统制委员会上面再设置一个机构而已,统制委员会仍然在行业内部控制着原材料和产品的分配。《军需公司法》是盟军占领日本前,国家控制派采取的最后措施,但它仍然是公私双方妥协的产物;由于内阁顾问委员会的袖手旁观和国会对东条领导能力的日渐怀疑,岸信介不可能超越资本主义制度的基本法则。直到1945年6月,政府仍给企业主偿付股息并保证其生产成本,这时财阀们满心欢喜地看到,政府将购买他们在战争中被破坏的军工厂,使之全部国有化。^②

《军需公司法》对战后产业政策并不具有重要意义(尽管授权煤炭业国家控制的1948年法律同它很相似)。但同经济有关的各个省之间的改组却对之有长远影响。实质上政府撤销了企划院和四个旧省——商工、农林、电信和铁路——以三个新省取而代之——军需、农商务和运输通信省。商工省方面参加这次具体重组计划起草的官员是山本隆行(1949年担任通产省第一任次官的),企划院方面则是田中新市(1949

^① 有关藤原的秘密任命,参见 *ibid.*, no. 34(Nov. 24, 1943), p. A1; 有关他的批评,参见 MITI, 1964, p. 525.

^② 有关军需省和《军需公司法》的最重要的主要来源是 Kitano。Kitano 从 1926 年到 1946 年在商工省和军需省工作;他后来从商工省的采矿局局长职位上引退。从 1943 年 11 月到 1944 年 11 月,他担任军需省文书课课长。有关在战争的最后几周内期间,军需工厂的国有化的论述,参见 MITI, 1965, p. 382(s. v. entries for June 8 and July 10, 1945); and Roberts, p. 362.

年后任通产省企业局副局长的)和森崎尚俊(1964年任通产省重工业局局长)。

新的军需省是当时政府中最耀眼的新星。企划院和商工省的两个总局被合并为新机构“总动员局”(该机构负责制定与实施计划),椎名悦三郎任局长。商工省的钢铁,机械,轻金属,有色金属,化学和燃料等局以及被撤销的电信省的电力局划归到了军需省。原属商工省的纺织局,日用商品局和物价局则划归农商务省。虽然这个时候已经没有多少企业可以转为军需厂了,商工省企业局作为企业调整总部却继续留在军需省。商工省对外贸易方面的职能则被移交到了大东亚省。军需省也设立了九个地区性“军需监理部”,这是现在的通产省地区性机构的具体原型。最后,陆海空总部的工厂检查员被统一到军需省新设立的“航空军械总局”下面,由远藤三郎中将任局长。

168

根据盟国情报部门1945年的观点,比森认为,这种结构,再加上《军需公司法》,“在很大程度上”纠正了日本战时经济在1942和1943普遍存在的混乱局面。然而令他惊讶的是,负责这个新部门创建的机构,不是日本军方(如美国华盛顿预想的)而是商工省——“这一老牌支持商工界利益”的机构。^①调入军需省的前商工省官员(包括后来通产省产业课的所有人)对他们的工作前景并不乐观。即使像椎名这样有“‘满洲’工作经验”的人,对于与蛮横军方人员工作一事,后来也抱怨不已;许多有能力的官员,如上野幸七(1957至1960任通产省次官),也认为其工作效率因为同军方官员的冲突而下降了。^②战争结束后,前商工省官员要做的第一件事,就是在保持该省管辖权扩大的同时将军方官员一脚踢开。

军需省对后来产业政策的主要贡献是,其后身通产省设法保留了最初集中到军需省的所有职能,其中包括电力,飞机制造,产业计划的制订等。作为工厂监督员的工作经验对后来的通产省的官员而言也非

① Bisson, pp. 116, 202.

② Nawa, 1974, p. 28.

常重要。对于某些人,军需省或许具有更重要的个人意义:通产省的两任次官,佐藤桥(1964—1966)和两角良彦(1971—1972)在这里同军需省妇女志愿者协会的女子相识并结为良缘。也许更值得一提的是,东条首相下令将颇有威望的“会计检察院”搬出霞关办公地,而让新成立的军需省,从原来的老商工省本部办公地(位于歌舞剧院附近)搬了进来。因为战争,负责领导产业的官员使其长期成为东京白厅。

为了使军需省迅速产生重要政治影响,最高领导层作了某些安排。1943年11月1日后,东条同时兼任首相、陆军首长、总参谋部首长和军需省大臣。他接管军需省的目的,不仅是为了提高该省的权威,尽管他本人从未亲自参加过该省的行政领导工作,实际上,正如河内茂雄强调指出的,这是为了克服明治宪法给日本政府带来的组织结构上的不统一所作出的最后一次尝试。东条企图设想通过个人的独裁使他的政府能够实现基本的协调一致,尽管他始终未能做到对海军的控制。^① 东条虽然是正式的军需大臣,但是为了让岸信介有效工作,东条还是采取了一种最终使他的政治处境更加糟糕的权宜之计。他任命岸信介兼任军需次官和“内阁级国务大臣”。这使岸信介成了军需省事实上的第一把手。

如同许多外部人一样,岸信介本人对这种奇怪安排也有看法。他说,他告诉过东条,作为次官,他必须服从作为大臣和上司的东条,但作为国务大臣,他可以不服从他,因为两个人的地位级别相等。东条当然明白这一点,但他任命岸信介为国务大臣是为了让岸信介有足够的权威命令将要在其手下工作的陆海军将领。东条对岸信介说,军人是按照一个人佩带星的数目接受命令的;一个次官只有两颗星,而国务大臣则有三颗星。^② 同时兼任次官和大臣职务,使岸信介不到一年的时间就与东条发生冲突。这一冲突比岸信介早先其他的冲突(削减薪金以及

^① Ōkōchi, “Nihon no gyōsei soshiki”《《日本行政机构的组织化》》, in Tsuji, 2:92—93.

^② Kishi, Oct. 1979, pp. 298—299.

他与小川[Ogawa]及小林[Kobayashi]两位大臣的冲突)更具有历史意义,他因此获得了一个“吵架鬼”的绰号,同时也有人认为他是一个坚持原则的人。^①

东条和岸信介的冲突几乎一开始就产生了。军需省成立还不到三个星期,东条就秘密任命藤原(Fujihara)监督岸信介,为此岸信介提出辞呈。他争辩说,有两位大臣同时领导军需省已经够困难了,而三位同时领导更是难上加难。东条拒绝了他的辞呈,指责他不负责任,并说藤原的存在是为了封住军阀的口。然而6个月以后,1944年7月,东条却要求岸信介辞职,但这一次岸信介拒绝了,他声称,作为一名大臣,他应该向天皇陛下负责。僵局无法打破,东条内阁终于倒台。

导致东条内阁辞职的表面原因是美军占领了塞班岛。岸信介直截了当地发表意见说,塞班岛陷落后,日本不再可能打赢这场战争,因此应该求和。东条被激怒了。1944年,“失败”一词对日本来说是一个极大的忌讳,东条指责岸信介干预军部的最高统帅权。这对岸信介来说是一个非常危险的指控。东条牢牢控制着宪兵队——他是原关东军宪兵司令——他曾借宪兵队之手处死过几位著名政治人物(如中野,1886—1943,1920年以后一直是国会议员),因为他们与自己意见相左。

170

然而岸信介坚持自己的立场。内部的真相是国会一些有势力人物和皇室人员赞成岸信介的观点,并想除掉东条。这些人包括木户幸一(皇室官员);船田那珂([Funada Naka],国会议员);景野硕哉([Ino Hiroya]岸信介在农商务省的同僚,1925年岸信介曾希望他到商工省而不是去农林省任职;1941至1943年在东条内阁担任农林省大臣)以及藤山爱一郎([Fujiyama Aiichirō],一位著名商人和海军顾问,塞班岛陷落后同海军将领计划反对东条)。看来,东条对岸信介的许多幕后支持者有顾虑而不敢除掉他。这里顺便提一下,1957年岸信介当选首相后,他任命藤山为他第一届内阁的外务省大臣而任命景野为他第二届

^① 参见 Imai. 同样参见 Tajiri, p. 115.

内阁的法务大臣。

接替东条的小矶将军内阁是一个过渡政府。“看门狗”藤原上升为军需省大臣，他任命岸信介的官场老对手竹内可吉（村濑的同事之一）为次官。藤原的任期仅有6个月。他在1944年底以“健康不佳”为由辞职（当时他75岁，一直活至1960年）；然而他真正辞退的原因是三菱住友联盟担心这样一位三井系的军需大臣可能会威胁到他们的利益。首相选了一位中间人物——吉田茂（原内务省官员和1935年任内阁调查局局长）代替他担任军需省大臣。^①

1945年春季，硫磺岛的陷落，美军在冲绳岛的登陆以及3月10日东京的空袭，集中在一起导致了小矶内阁的下台。新成立的海军大将铃木政府奉命结束这场战争并完成了这一任务。对于他的军需大臣，铃木选
171 择了当时为钢铁统制委员会会长的海军上将丰田贞次郎。丰田又任命椎名悦三郎为次官，椎名悦三郎进军需省之前在商工省担任过类似职务。实际上，也正是椎名主持军需省完成了战争结束安排。如今回顾历史，在当时极其混乱的局面下，椎名能采取果断措施，应给予极高赞誉。

1945年8月15日，天皇向全国发表广播讲话，宣布日本投降。两天后，铃木内阁辞职，东久迩亲王组成过渡政府。著名飞机制造工业家中岛知久平（Nakajima Chikuhei）被任命为军需大臣，耐人寻味的是，他的飞机工厂在同年6月份刚刚被政府收归国有，现在又让他回来挂名管理这些工厂。但是椎名继续实际控制着军需省。战争结束后仅10天，也就是盟军先遣部队抵达厚木机场为麦克阿瑟将军的到来做准备的前一天，椎名对几位年轻的同僚说，他有一项重要的任务交给他们，必须在一夜里完成，即在盟军占领前必须重建商工省。

1949年担任通产省第一任次官的山本高行（Yamamoto Takayuki）曾说，之所以下令将商工省在一夜之间重建，是因为军需省的所有文职官员都惧怕盟军会开除或逮捕任何与军需有关的人。椎名也曾暗示，

① 应该再次记住的是，他不是战后担任首相的吉田茂。

出于个人原因,需要将原来商工省的文职班子与军需省的军职官员划清界限。他承认有必要在美军撤销军需省前废除该省。根据各种资料,参与这次重建的官员有山本,上野幸七,德永久欢和平井富三郎。这些人在50年代都成为了通产省的次官。^① 这样,根据1945年8月26日的帝国敕令,军需省和农商务省被取缔,而原商工省和农林省又被恢复了。

盟军最高司令部(盟军总部)成立不久,盟军调查员就发现了各省结束战争的欺骗手段,对此他们并不想做什么,因为这些改变与盟军要求的方向是一致的。一位姓名不祥的美国占领军历史学家仅仅提到,“日本的文职官员意识到,投降前同军国主义者和财阀的合作,威胁到他们以后的连续执政,因此在盟军正式占领的前一周,人事档案被销毁了,对高级官员的职务做了调整,并采取初步措施,使政府摆脱一些最明显的帝国主义侵略特征”。^②

172

由于盟军总部决定对日本实行间接占领(尽管日本政府需要执行盟军总部的命令,担任保留日本政府),因此并不要求改革所有的省,只是命令废除那些跟军部和警察密切相关的省(其中之一是内务省)。对于那些在战争中负有责任的官员,盟军最高司令部决定根据每个人的具体情况进行处理——即采取个人清洗的方式而非官员全部调整。但是正如我们在第二章看到的,根据日本最新的估计数字,商工省真正被清洗的官员只有42人;而根据盟军自己的数字,他们对商工省的69名官员做了调查,结果只清除了10人。^③ 所以,椎名的最后一分钟的手腕

① 通产省战后重建的全部信息从未被参加者所揭示过。有关 Yamamoto 和 Shiina 的评论,参见 MITI, 1960, pp. 49, 103, 114. Nawa Tarō of the Asahi shim bun, 提供了有关其他参加者的信息。参见 Nawa, 1974, p. 29; and Akaboshi, pp. 15—16. Nawa 或许把 Hirai 的在场参加搞错了;按照 Hirai 本人的说法,他从1942年到1945年12月在新加坡工作。参见 *Tsūsan jyānaru*, May 24, 1975, p. 29. 有关在军需省内部对于军方人员的深刻敌意的证据,参见 Sahashi 的回忆录,1967, pp. 74—76.

② Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 13, “Reform of Civil Service”, pp. 24—25.

③ *Ibid.*, p. 27.

很有成效,尽管战败后危机四伏,但领导商工业的官员们却得以存续。

盟军总部和日本方面对日本经济和产业政策情况(指从1945中期到1949年中期这四年时间)的报道差异很大,以致让人感觉双方谈论的是不同的两国。盟军总部刚一占领就宣布日本的经济困难是自己造成的,没有义务维持日本的生活水平。但是,美国人很快发现,在日本的国际贸易崩溃的情况下,如果他们坚持这一立场,必将使日本进行一场共产主义革命而不是成为一个“民主”国家。^①因此,美国人开始对贸易进行国家控制并要求日本政府进行经济控制。结果是战前和战时财阀反对国家控制派的胜利最后又颠倒过来。盟军总部宣布,财阀应对日本战时经济负责,禁止发展私营卡特尔,并下令由政府官员行使原先统制委员会保留的权力。坚持“岸信介—椎名路线”的商工省官员正合心意,乐于遵行;经过之前15年的努力,看起来他们似乎突然进入了“权力的理想之园”。

同样,在经济紧急恢复措施或经济改革的积极措施方面,美国人和日本人似乎也常常蓄意曲解对方。领导日本从战争瓦砾和灰烬中站立起来的著名前首相吉田茂(1876—1967年)曾评论说:“占领当局,虽然
173 拥有很大的权力和权威,但由于不了解它所统治的人民,而使其工作受阻。或许糟糕的是,它满足于这种缺乏必要知识的状态。”^②

在上述情况下,盟军总部有时也会批准商工省的建议(尽管他们认

^① 有关盟军总部如何接近于在日本导致出一种共产主义革命的讨论,参见 Johnson, 1972.

^② 见《吉田回忆录》,128页。然而,吉田自己并不想愚弄盟军总部官员。“最初的GHQ计划,传递给我们的时候,”吉田写道,“要求清洗‘常驻董事’和其他高级职务。这被我方翻译成日语为‘常务董事’,然而,严格讲,‘常驻董事’指的是日常在公司行使职责的人,当然包括普通董事。我们认为我们的理解‘常驻董事’实际上就是‘常务董事’,这样做可以挽救许多归于清洗一类的普通董事人员。这也证明了误译在某种场合也很管用。”同前,155—156页。这儿是执行官,常务董事和董事的困难翻译。有关在日本公司内部级别的分类,参见JETRO, *Doing Business in Japan* (Tokyo: JETRO, 1973), p. 9. 有关吉田的传记,参见J. W. Dower, *Empire and Aftermath: Yoshida Shigeru and the Japanese Experience 1878—1954* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979).

为这些建议是权宜之计),这些措施一直实行到 60 年代才终止(如外汇预算方案)。商工省原企业局(现改名为整理部)的官员们满腔热情地实施盟军总部要求解散财阀的政策。但是当涉及打破垄断、分散经济时(为了达到这个目的,解散财阀只不过是一种手段而不是目的),产业官员立刻发现了盟军总部内部的意见分歧,并加以利用。埃利诺·哈德利(Eleanor Hadley)——盟军总部反托拉斯官员,解释说:

因为在美国,商业银行不允许拥有从事商工业的子公司或附属公司,根据美国人的理解和想法,商业银行同商工业是相互分离的……盟军总部的经济与科学处在……想要建立一个反托拉斯与卡特尔署和金融署,这是一个错误……实际结果是,反托拉斯与卡特尔署声称他们对银行的反垄断事物有管辖权,但金融署的官员坚持银行完全属于他们的管辖范围(他们不负有反托拉斯的任务)。^①

盟军占领后,老财阀重建的基础不是他们原来的家族控股公司,而是他们的银行。这是一个为更合理、有效的安排,但未必是盟军总部的意图。事实上,在 1975 年,日本政府出于真诚的感激之情,授予了不久前退休的纽约汉诺威制造商信托公司(Hanover Trust Company of New York)高级副总裁特里斯坦·E. 贝伯莱特(Tristan E. Beplat)二等瑞宝勋章。《日本时报(*Japan Times*)》解释说,“日本政府认为美国银行家贝伯莱特对日本的战后经济重建作出了重大贡献……从 1945 年到 1948 年,他负责日本银行的政策……许多金融界领袖,包括当时的福田夫副首相,都认为是他在财阀的分解中保留了日本银行和保险公司”。^② 即使对贝伯莱特被授予勋章一事没有丝毫贬损,人们也会认为,根据日本人,特别是商工省的观点,战后的最初几年里,日本政府对占领

174

① Hadley, p. 72.

② “U. S. Banker Honored Here”, *Japan Times*, Sept. 20, 1975.

当局政策的阳奉阴违不在少数。

有时日本官员确实不明白盟军总部想要他们做什么,例如,关于《反垄断法》(1947年4月14日第54号法令),25年后担任通产省次官的两角良彦,回忆起在占领时期为了执行《反垄断法》,将麦克阿瑟将军总部送交给商工省的草案,逐条译成日文时的痛苦经历。他写到:“现在看来很可笑,但当时我们确实不知道他们在说什么。”^①当两角将他的日文译稿呈送当时担任“内阁法制局”局长的“老前辈”村濑直审阅时,村濑问他这些译文的含义是什么,他尴尬地回答说不知道。村濑只好看了看英文原文才弄清楚该法令的要旨。显然,对日本来说,反垄断法是无法回避、逃脱不了的。在后两章我们会看到,通产省以后花了30年时间来绕开两角翻译的法律。通产省与“公平贸易委员会”(按反垄断法法令设立)双方的紧张关系,无疑营造了促使日本经济的高速增长的有利氛围。也许这是盟军占领期日本期间,为日本经济出现“奇迹”所做的最大贡献之一,虽然这种紧张关系不是盟军总部和商工省的本来意图。

在这个问题上,虽然盟军总部的材料实际上保持了沉默,但日本方面却概括了占领期头4年的经济特征(通过参考有关日本经济重建的两次大辩论和一个压倒性事实——即国家成了日本经济的中心角色)。第一次大辩论的焦点是,经济重建应该优先扩大生产(或称通过生产进行重建的理论)还是应该优先稳定物价和控制通货膨胀(或称货币改革理论)。^②第二次大辩论的焦点是,日本应该重建什么类型的经济——以发展轻工业(鉴于日本具有大量廉价劳动力的有利条件)为主的经济,还是一个以发展重工业和化学工业(具有较高附加值潜力,即扣除了原料成本、赋税和折旧费后具有较高价值的产品)为主的经济。

强调生产和发展重工业的一派常占上风,但强调稳定物价和轻工业的对立面也未必错误。在执行“道奇路线”(Dodge Line)(1949—

① Tsūsan jyānaru, May 24, 1975, pp. 44—45.

② 参见 MITI, 1972, p. 19.

1950)和朝鲜战争(1950—1953)时期,当赞成生产和发展重工业的一派不得不千方百计地控制通货膨胀和日本对国际贸易的依赖时,对立派也作出了贡献。也正是在这个时候通产省成立,同时占领时期争论双方的观点合二为一,形成了经济高速增长体制。

在所有争论中,政府权力的提升以及政府在重建中的作用成为主要议题。历史学家秦郁彦坦言,“占领时期,日本政府官员掌握了前所未有的巨大的权力”;而通产省的新闻俱乐部则称占领期是商工省的“黄金时代”——即它对经济实行全面控制的时期。^① 政府承担先前同民营部门共同分担的全部职能,它以新的名称和更加强化的形式重新建立了“经济参谋本部”,制订了物资动员计划。它制定的法律使原《国家总动员法》相形失色,并导致了政府机构的规模扩大和人员增加。在1948和1949年,商工省成了控制国家总预算份额的第三大户(只有总理府和大藏省超过它);1949年通产省成立时,有21,199名雇员为更加庞大和复杂的经济服务(1974年通产省只有13,891名雇员)。

公共部门的增长加剧了各省对管辖权的争夺,而管辖权是各省赖以立足和稳固的基础。大藏省和日本银行为银行的控制权展开了激烈的斗争,以大藏省获胜而告终。一万田(Ichimada Naoto)成为日本银行总裁,他提倡货币改革和发展轻工业;如果他取代池田勇人在1949年接受首相吉田的提名成为大藏省大臣,那么战后日本的经济历史肯定与现在不一样。^② 但在这些斗争中本书最感兴趣的是外省同商工省之间的斗争。随着所有日本驻外使馆的关闭,在占领时期存在着大批过剩的外交人员需要在政府部门安排工作。而且,在所有的官员中他们最擅长英语,这就使他们在同盟军总部打交道时占有更大优势。

176

在这一斗争中,最重要的一个因素是战后的关键人物政治家吉田

^① Hata, p. 373; MITI Journalists' Club, 1956 p. 15.

^② 池田的名字很难用罗马字母拼写;他的姓有时看起来是 Ichimanda,而他的名字是 Hisato。我曾使用 *The Yoshida Memoirs* 一书中所提供的形式, p. 255。有关吉田将财政部长一职授予他的叙述,参见 Shioyuchi, p. 32; and Abe, pp. 109, 239, 255。

茂首相来自外务省。吉田一直承认他对经济了解甚少也不太感兴趣，但对一些他很清楚的问题，他的看法与态度十分坚决。战时日本的控制经济和同军部合作的经济官员是其中的两个问题。他对这两者深恶痛绝。根据许多报道，他将“商工省的官员视为害虫”，他决心将可靠的外务省人员安排在自己认为危险的国家社会主义分子的商工省官员之上。^①商工省为了生存必须谨慎从事，因为它的最大威胁不是来自盟军总部而是自己国家的领导人和一些同僚。正如我们将会看到的，通产省直到 1956 年才完全摆脱外务省的影响。

在这些重大的官僚斗争中，盟军总部在政治棋盘上与其说是将帅，还不如说是一颗重要的棋子，它有时是“王后”，但更多时候只不过是“小卒”。吉田(Yoshida)不时操纵“肃清工具”除掉反对他的政治家，而商工省的官员则充分利用了盟军总部那些倾向实行“计划经济”的“新政*信徒”，吉田对此大为恼火。1947 年，受到盟军总部青睐的日本唯一的社会主义政府上台，对商工省来说是个意外惊喜——不是因为商工省赞成社会主义制度，而是因为社会主义制度为其产业政策提供了有力的掩护，此外社会主义政府使吉田下野了 18 个月。^②这些我们后面将会提及。盟军占领期的头 4 年是一个非常复杂，社会变化极其迅速的时期，对日本国民来说是为生存而战的时期——如同当年他们讲述的，是个“饥饿天地”的年代。但在这些岁月里，对战前、战时和占领时期产业政策的经验总结，使政府在下一个 10 年里带领这个国家走上了繁荣兴旺之路。

通货膨胀是战后的首要问题，也是导致其他问题接二连三发生的

① 参见，特别是，Kakuma, 1979a, pp. 248—249, 264; Matsumoto, 2:95; MITI Journalists' Club, 1956, pp. 249—251; and MITI Journalists' Club, 1963a, p. 16.

* 美国罗斯福新政。

② 有关盟军总部相信，对于日本来说，一种“有计划的经济是有必要的”的论述，参见 Shiroyama, Aug. 1975, p. 313. 有关盟军总部与社会主义片山政府之间的亲密关系的论述，参见 Haji, p. 235.

177
主要问题。如果我们把1945年8月的价格指数定为100,到9月份价格指数上升到了346.8,12月份则升到了584.9,到翌年3月份则攀高到1184.5。^①多种因素导致了通货膨胀,其中包括支付日军官兵的退伍费,但最重要的因素是政府继续甚至加快各种支出,其中包括:战时的合约支付,战争生产贷款,军需公司的担保费用和赔偿金以及在战时法律和条例下所承担的各种其他义务支出。其中之一就是对被“产业设备营团”没收,奉命转产军需品的各类工厂的付款。1946年中期,当政府最终执行盟军总部命令,不再履行战时义务时,产业设备营团仍然拖欠棉纺织行业被接收的工厂120亿日元之多。在盟军下令停止支付前,政府实际上已经使货币充斥了整个经济。据《每日新闻》估计,在宣布投降仅三个多月的时间里,日本政府已经为上述义务支付了约266亿日元,相当于日本1937年9月至1945年8月全部军事开支的1/3。^②

在1946年,这些赔付导致了盟军总部和日本政府关于经济政策第一次大的冲突。石桥湛山(Ishibashi),第一届吉田内阁(1946年5月至1947年5月)的大藏大臣,是一位主张扩大生产的强烈拥护者,他大胆地争辩说:“当前的经济危机不是通货膨胀而是闲置的劳动力和生产设备的剩余,解决的唯一办法就是增加生产。”^③为实现这一目的,石桥山准备通过战争索赔支付和支持价格补贴将货币抛向工业,而对付由此引发的通货膨胀则仅仅是在必要时发行“新日元”。盟军总部极不赞成;按照它的观点,稳定物价必须先于恢复生产。石桥的立场反映了许多产业官员信奉的战争繁殖理论,该理论认为最重要的是原材料,劳动力和产出,而不是价格和货币;盟军总部的观点接近于日本银行总裁——万田的观点,他是盟军总部一些高级官员如考特尼·惠特尼(Courtney Whitney)将军所信任的人。^④

① Kakuma, 1979b, p. 14.

② *Fifty Years*, p. 215.

③ 引自 Nakamura, 1974, p. 154.

④ 有关一万田与惠特尼之间的关系,参见 Shioyuchi, pp. 31, 248—250.

1945年11月盟军总部直接给日本政府下达命令,要求停止对战争的各种索赔。石桥尽可能地拖延执行,因为他担心政府停止支付,会使银行破产、工业营运资金枯竭从而导致生产停顿,1946年秋季的实际情况正是
178 如此:政府停止补贴,通货膨胀并没有得到控制反而加速,生产急剧下降。正是在这种情况下,日本政府才开始自己争取主动恢复经济。

1946年6月25日内阁最终停止了战时赔偿支付,但一个月后它又采取初步措施以新的名称恢复了支付。政府设立了以石桥为委员长的“复兴金融委员会”,为1947年1月24日成立的“复兴金融银行”作准备。这是战后日本,为了摆脱战后经济的崩溃、将生产恢复到战前水平,而不顾已经产生的恶性通货膨胀,所设置的一整套机构之一。^①盟军总部嘲讽这些机构只不过是日本政府同企业界昔日密切关系的一种延续。约瑟夫·道奇(Joseph Dodge)大使1949年的具体做法,即所谓的“道奇路线”,是终止“复兴金融银行”的所有贷款,并命令政府平衡预算。尽管如此,日本主要领导人争辩说,1947年所谓的生产优先体制确实行之有效,因为某些产品如煤和钢铁的产量已经恢复到接近战前的产量水平。生产优先体制之所以重要是因为这种体制及其所设立的机构显然是以战前和战时的实践为根据的。还因为除了在1949年和1950年为控制通货膨胀所采取的财政革新外,生产优先体制是50年代通产省和其他各省将要培育的经济高速增长体制的原型。

除了“复兴金融银行”外,生产优先体制的专门机构还有煤炭厅,经济安定本部,15个“公团”(负责配给原材料和产品的国营公司,它们是完全以政府的“营团”而不是以财阀控制的“统制委员会”为模式而设立的)和授权上述机构控制全部产品的《临时物资供需控制法》(1946年9月30日等32号法令)。

战争结束时,煤炭生产几乎崩溃,日本陷于严重能源危机。煤炭月

① 有关复兴金融银行,参见 Arisawa, 1976, pp. 286—289.

产量从战时的 400 多万吨下降到 1945 年 11 月的 55.4 万吨,原因是盟军总部迅速遣返了 9,000 名中国矿工和 145,000 名朝鲜煤矿工人,其中许多人是岸信介担任商工省大臣时,将他们实际上作为奴隶运送到日本的。1945 年 12 月 6 日,根据内阁命令,新的商工省将原来的燃料局扩大为半独立的煤炭厅,它起步缓慢,后来发展成经济机构中最庞大的单位之一。盟军总部清洗了煤炭厅的头两位厅长,一位是前“南满铁路”总裁,另一位是安川财阀的代表,盟军总部还计划清洗其次官冈松成太郎,由于其上级的请求,认为他是日本经济重建不可缺少的人物才得以幸免(他后来于 1947 和 1948 年继续担任商工省次官)。煤炭厅当前的紧要任务是,将日本矿工从各金属矿调往煤矿,并通过农林省和盟军总部的安排,为矿工们提供更高的粮食配给量(比战时给朝鲜和中国矿工或战后给一般日本居民的配给量要高)。这样,“以粮食换煤炭”成了日本战后最早的政策。^①

179

新的体制运行得并不顺利。政府停止补贴后,矿主无力付给矿工工资。煤炭产量已经不能满足工业和民用需求,生产成本也突飞猛涨,而矿工中新的工人运动也是重要原因。整个 1946 年,商工省官房的企划室都致力于研究解决这些问题的方针政策。当时企划室的长官为德永次(后来任通产省次官),他的助手有高岛节男(60 年代任重工业局局长)、两角良彦及其他人。他们起草了 1946 年 9 月的《临时物资供需控制法》,并建议恢复《物资动员计划》——改名为《物资供需计划》——以确保将煤炭运输到工业和交通部门而不是民用。^② 然而,实际上他们真正需要的是一个相当于原内阁企划院或军需省的总

① 有关煤炭政策,参见 History of Industrial Policy Research Institute, 1977a, pp. 4—61. 这一重要的专论的作者是 Mie 大学的 Takahashi Shōji 同样参见 Kojima Tsunehisa; and Katō, pp. 28—30. 有关 Okamatsu 对于“以粮食换煤炭”政策的回忆,参见 MITI, 1960, pp. 109—110.

② 有关商工省的企划室和优先生产,参见 Kojima Keizō 的回忆录, in Industrial Policy Research Institute, p. 256.

动员局的机构，一个不仅能够草拟长远计划并且能够管理这些新控制法的机构。

早在1946年2月15日，内阁就要求成立“紧急经济政策总部”，以应付煤炭和粮食短缺、通货膨胀、新旧货币兑换、信贷资金冻结和新税率等问题。盟军总部也承认需要一个类似这样的机构，但在同意前，它认为，为了防止经常出现同级单位之间争夺权力的现象，这一新的单位应凌驾于现存各省之上。盟军总部还要求该单位领导人应来自民间而非官方。这些条件自然得到了满足，但也使得这个新的组织从一开始就缺乏活力，因为现存各省都将它作为对自己领土的威胁，敌视并联合抵制它。

这个命名为“经济安定本部”的新机构在1946年8月12日成立。它的前身是原内阁企划院，而现在的临时经济企划厅则是其后身。同前后两者一样，它是个计划和协调单位，而不是执行单位；商工省负责执行它的计划。该机构的某些人员来自于原内阁企划院的官员——主要是1941年内阁企划院事件中被当做“赤色分子”遭到逮捕的人，后来这些人以平民当选。根据新机构的章程，它的长官名义上是首相，但实际上是一位内阁级的民间人士。

为了寻找经济安定本部的第一任长官，吉田政府颇费周折。吉田最初物色了有泽广巳，一位因有反军国主义思想于1938年被东大开除的经济学教授，但遭到了他本人的拒绝，他只同意担任吉田有关经济政策的私人顾问。接着吉田推荐另一位学院经济学家和在盟军总部经济科学部门担任顾问的高桥正雄，但同样遭到拒绝。于是他放弃了聘请教授的念头，任命日本银行副总裁柳田诚二郎（后来担任日本航空公司社长）担任此职，但柳田诚二郎却在上任之前被盟军总部清除了。最后，吉田选定了农商务省和商工省的前官员、国会贵族院议员膳桂之助，膳桂之助30年代早期曾在吉野的帮助下，创建了日本互助人寿保险公司。问题是没有人知道经济安定本部该干什么，在没弄清楚这个问

题之前,各个省及委托人一直将其视为盟军总部一个纯粹的发明。^①

1946年秋,当政府最终停止补贴时,日本的经济实际上崩溃了。商工省的山本高行(Yamamoto Takayuki)和德永久次(Tokunaga Hisatsugu)连同安定本部的稻业秀三(Inaba Hidezō)发表了他们著名的“三月危机”理论——他们预言,到1947年3月,由于库存枯竭、进口不足和煤炭严重短缺,日本将生产不出任何产品。为了预先防备,1946年11月5日,吉田首相设立了一个称为“煤炭委员会”的私人智囊团以研究对策,委员长为有泽广巳,成员有:稻叶秀三(原先为企划院成员),大来佐武郎〔Ōkita Saburō〕,1979—1980年在大平内阁任外务大臣,都留重人〔Tsuru Shigeto〕,哈佛大学毕业的经济学家,1947年日本第一位《经济白皮书》的作者,佐藤尚邦〔Satō Naokuni〕,商工省官员,大岛宽一〔Ōshima Kan'ichi〕大藏省官员以及其他助手如小岛庆三〔Kojima Keizō〕,前企划院官员,当时在商工省的煤炭厅任职。该智囊团提出了倾斜生产政策。1947年1月31日内阁改组时,石桥湛山同时兼任大藏大臣和安定本部长官。他把“生产优先计划”作为安定本部的中心任务(有关安定本部领导人名单,见表11)

181

表 11 经济安定本部历任长官(1946年8月—1952年8月)

长官及任期	附 注
膳桂之助,8/1946—1/1947	前农商务省—商工省官员。
石桥湛山,1/1947—3/1947	兼任大藏省大臣。
高濂庄太郎,3/1947—5/1947	东京商科大学校长,1950年通产省大臣。
和田博雄,6/1947—3/1948	前农林省官员,1941年内阁企划院事件中 被逮捕。
来栖赳夫,6/1948—10/1948	1948年10月昭和电工事件中 被逮捕。
泉山三六,10/1948—12/1948	前三井银行人员。
周东英雄,12/1948—2/1949	前农林省官员,1942年在原企划院第四部任长官。
青木孝义,2/1949—6/1950	日本大学前经济学教授。
周东英雄,6/1950—8/1952	同上。

^① 经济安定本部的主要人员来源是经济企划厅,1976, pp. 24—73; 包括 Arisawa 的回忆录, pp. 405—407.

“倾斜生产政策”将全部经济物资集中到少数战略部门，而不考虑这将给通货膨胀和平民消费带来的影响。这有点类似于 1939 年的《物资运动计划》，有泽广巳的煤炭委员会意识到第一个目标是增加煤的产量。根据 1946 年 2280 万吨产量的数字计算，该委员会将 1947 年的目标定为 3000 万吨。为实现这一目标，他们建议煤炭业可以优先得到复兴金融银行的贷款和补助。煤的分配同样是个严重的问题。在战前，煤产量的 60% 用于工业，仅 40% 用于交通、电力和其他所谓的民用方面，但在 1946 年这些比例倒过来了。非工业用煤需求量如此之大，不增加煤的产量，根本不可能恢复工业。因此，该委员会从 3,000 万吨煤的
182 产量指标中指定 1,600 万吨用于工业，并授权安定本部实施《物资需给调整法》来执行这一分配任务。由于煤炭工业是钢铁的大消费者，而生产钢铁又需要煤，所以该委员会又把钢铁列为第二优先发展工业。为了扩大粮食生产，委员会最后还把需要用煤的化肥工业划为优先工业。

“倾斜生产政策”于 1947 年春施行。在石桥的领导和盟军总部的命令（盟军总部命令所有省的计划功能都转移到经济安定本部）下，经济安定本部充满生机。到 5 月份，它已经从一个有五个局 316 名工作人员的单位发展为具有一个官房，10 个局，48 个课和两千多名工作人员的新单位。其中大部分人员来自商工省。与此同时，国会接二连三颁布法令设立各类国营公司（公团），这类公司根据安定本部的指令，高价收购生产者的全部主要产品，以低价出售给消费者，其差价则由国家总预算补贴。表 12 总结了 40 年代政府对各种补贴和补偿支出的情况。该表反映出从 1946 至 1949 年，国家财政预算中约有 20—30% 的资金用于生产优先计划和营运成本。

盟军总部非常喜欢安定本部这一新的经济组织和它所建立的权威（美国人认为，成立安定本部的灵感，来源于美国的一个类似部门，该部门成立于 1943 年，用于监管美国自己的战时经济）。但盟军总部还是不

满安定本部长官石桥对通货膨胀的漠视。^① 石桥因此遭到清洗。当时经历此事的几名观察家认为,石桥被吉田视为政治对手,因而吉田建议惠特尼清除石桥,尽管石桥战前和战时的职务是东方经济学家出版公司的社长,其工作同战争的关系还不如吉田自己那样密切。无论真相如何,吉田同石桥成为了政敌。直至 1954 年 12 月石桥才重返政界,在鸠山内阁任通产大臣,他继续着手清除吉田所在的外务省为该省制定的各种束缚。^②

石桥被清洗后不久,第一届吉田内阁下台,社会主义者片山哲内阁上台,片山内阁继续和加速实施“生产优先计划”,尽管这一名称由于盟军总部不喜欢而不再使用。从 1947 年中期到 1948 年中期的这一年是实施“生产优先计划”的高潮。在这期间,安定本部、商工省、煤炭厅、国营公司(公团)和复兴金融银行支配了所有日本人的生活。政府对经济的牢牢控制也导致了腐败案件的产生。

183

表 12 政府价格补贴和补偿支出(1940—1952)

(单位:百万元)

年代	国家财政预算开支	价格补贴	成本补偿
1940	5,856(100%)	17(0.3%)	60(1.0%)
1941	7,929(100%)	95(1.2%)	55(0.7%)
1942	8,271(100%)	305(3.7%)	240(2.9%)
1943	12,491(100%)	510(4.1%)	265(2.1%)
1944	19,872(100%)	1,266(6.4%)	567(2.8%)
1946	115,207(100%)	3,731(3.2%)	22,661(20.0%)
1947	205,841(100%)	28,178(13.7%)	8,566(4.2%)
1948	461,974(100%)	93,118(20.2%)	16,632(3.6%)
1949	699,448(100%)	179,284(25.6%)	31,838(4.6%)
1950	633,259(100%)	60,162(9.5%)	7,830(1.2%)

① 有关经济安定本部的美国先例,参见 MITI, 1962, p. 349.

② 有关片山的整肃,参见 Watanabe, pp. 51—55; Wildes, p. 138; and *The Yoshida Memoirs*, p. 93.

续表

年代	国家财政预算开支	价格补贴	成本补偿
1951	749,836(100%)	26,975(3.6%)	9,560(1.3%)
1952	873,942(100%)	40,308(4.6%)	8,183(0.9%)

资料来源:新饭田宏和小野旭编《日本产业组织》一书的《战后的产业政策》一文,作者中村隆英,东京,1969年,第309页

1948年的昭和电工案件(据说是复兴金融银行给昭和电工公司非法调拨资金)和安定本部长官来栖赳夫及其他人的被捕案则是案件发展的高峰。盟军总部将所有经济权力移交到日本政府(不像战时民间可以保留部分权力),对此事的讽刺也说明了公众对政府的不信任。

在经济事件中,片山内阁因其采取的两项政策而著称,虽然这两项政策都失败了,但一年后它们造成的消极影响将经济政策的讨论推向了一个新的水平。第一项政策是试图通过工资和物价控制来制止通货膨胀。生产优先计划对普通老百姓来说是非常不公平的,因为它补贴生产者,但通货膨胀、价格管制和产品短缺却毁坏了家庭。

正是和田博雄——片山内阁任命的经济安定本部第二任长官——宣布了一个新的价格制度以解决这些问题并保证居民的最低生活水平。根据他的理论计算,目前一个工人的劳动生产率已经降到战前的一半或三分之一的水平,因此他将物价和工资分别定在1934—1936年的65倍和27.8倍的水平上。他还基于官方的大米价格确定了最低保障工资。他推断到1947年11月,一个家庭不需要借债或上黑市,依靠工资收入就可以过日子了。但事与愿违,通货膨胀继续。1947年10月11日,东京地区法院一位法官山口,坚持靠政府的定量配给粮食过日子而饿死,报界对此大肆宣传,轰动一时,此时和田的政策也随之破产。山口法官在日记中写道:“即使是错误的法律仍然是法律,我发誓捍卫它。”他拒绝购买黑市粮食。^① 和田控制通货膨胀的尝试失败了。经济

^① 参见“Yamaguchi hanji no eiyo shitchōshi”《山口法官由于营养不良而去世》, in *Shōwa shi jiten*, pp. 283—284.

计划者对这一失败也达成了一致的看法,那就是倾斜生产政策的实施,必须与控制通货膨胀的根源相结合。

片山政府采取的第二项重要的、以失败告终的政策是,建议煤炭业国有化,这个主意出自于1946年9月英国工党的政策。商工省的平井富三热情地为政府起草了对煤炭业的控制法,但在国会遭到了强烈的反对,然而该计划却得到了麦克阿瑟的认可。为了使这一政策赢得公众的信任,社会主义内阁的商工省大臣水谷长三郎在自己身上围上缠腰布挥舞着铁镐在矿井里拍了一张相,从此他一直以“腰布大臣”著称。国会经过无数次的争辩甚至大打出手,通过了这个多次改动的《临时煤炭工业法》(1947年12月20日第209号法令1948年4月1日实行)。它的实施年限为三年,实施对象为财阀过去经营的约56个煤矿。它产生的唯一结果是导致了煤炭厅的改组和巨大扩张,到1950年已经有官员12,000人之多。然而该法令并没有使煤炭产量超过实施倾斜生产政策已经达到的指标,因此于1950年5月2日毫无惋惜地提前被废除。这是商工省即通产省正式实现经营权和所有权分离,将经营权交给国家所做的最后一次努力。^①

实行倾斜生产政策无疑取得了效果。煤炭产量从1947年的2.930万吨即3,000万吨指标的97.79%增加到1948年的3,479万吨,达到历史最高水平的60%。原材料和能源供应的增加,对其他所指定行业也产生了影响。安定本部在它发表的第一份《经济白皮书》(1947年7月22日)中用“煤炭产量的双倍增加导致了一般制造业产量四倍的增加”的说法为倾斜生产政策辩护。复兴金融银行副总裁工藤昭四郎曾经写

185

① 有关该《临时煤炭工业法》,参见 Arisawa, 1976, p. 291; and MITI, 1965, p. 446. Takahashi Hikohiro 注解,唯一对于煤炭国有化热心的人是商工省的官员们。参见他的“Shakaitō shuhan naikaku no seiritsu to zasetsu”(《社会主义党内阁的成立与倒台》), in *Iwanami kōza*, p. 286. 1975年,也就是在 Hirai Tomisaburō 起草该法28年之后,并且担任国家最大的企业(日本钢铁公司)的社长时,他依旧充满感情地谈到煤炭国有化,以及他如何努力实现国有化的。参见 *Tsūsan jyōnanaru*, May 24, 1975, p. 29.

道：“复兴金融银行的贷款非常鲁莽，但到了颁布道奇路线时，日本的工业设备已经恢复了80%。”此外，根据池田勇人的说法，复兴金融银行的贷款只有2.9%没有偿还，虽然复兴金融银行的继承者开发银行称，对工厂和设备贷款的偿还率只有25%，而给工厂运营补贴贷款的偿还率则为75%。无论如何，池田得出结论：“否定复兴金融银行在日本战后经济恢复中发挥的重要作用是不正确的……在相当大的程度上贷款是有效的，公平地说复兴金融银行完成了它的使命。”^①尽管没有一位日本官员怀疑，由于复兴金融银行大规模的贷款引起的通货膨胀给日本国民造成了巨大困难，最后只得被迫停业。倾斜生产政策却一反经济上的谨小慎微，敢于负责，开创了大胆实践的先例，对后来官员改革的态度产生了重大的影响。同时它也加强了通产省官员的民族意识，因为这一政策是迎着盟军总部公然反对的情况下实施的。^②

毫无疑问倾斜生产政策的实际运行机构——复兴金融银行、经济安定本部、煤炭厅以及《供需调整法》——是日本战时国家控制经济机构的翻版。复兴金融银行的融资功能直接来源于大藏省和日本银行的战时政策。如果说《供需调整法》要强于战时法令，更可能的原因是它授权政府控制所有的商品而不只是控制贸易。安定本部复制了企划院的职能和技术，并任用了企划院的大部分人员。煤炭厅来自于老燃料局，重建时没有再调用军方官员。经济安定本部的建立和《供需调整法》的制订促使商工省于1946年11月9日改组，为每一产业建立直属局，这与1939年企划院的建立及物资动员计划情况相似。正如杰罗姆·科恩在他的《对日本战时经济研究》文章末尾提到的：“战时控制制度及其他的卡特尔统治残余被废除了，但取而代之的配给制度与其十分相似。”^③

① 有关工藤昭四郎的评论，参见 Kakuma, 1979b, p. 29. 有关池田的评论，参见 Shioyuchi, p. 112. 同样参见 Japan Development Bank, p. 484; and Ikeda.

② 参见 Akaboshi, p. 16.

③ Cohen, p. 431.

倾斜生产政策的明显缺点是它对通货膨胀的影响,但一个同样严重的问题是倾斜生产政策是在经济封闭的温室环境中实施的。1949 和 1950 年的经济活动指数(见表 13)表明,除对外贸易外,很多领域已经取得了巨大的进步,恢复到战前水平。日本原料,特别是纺织工业的原棉,以及石油和食品由美国供应。1949 年约瑟夫·道奇(Joseph Dodge)曾说,美国援助是支持日本经济的两个“支柱”之一;另一支柱是复兴金融银行的金融贷款。根据盟军总部的看法:“日本要在 1953 年实现经济自立,其出口额必须比 1948 年高出 700%,而进口额不能高出 120%。”^① 1949 年,日本的出口额约达每年 5 亿美元,进口额为 9 亿美元,差额由美国财政部支付。

186

表 13 经济活动指数(1949 年和 1950 年)

(1934—1936 年=100)

类别	1949 年	1950 年
实际国民收入	82	97
采掘和制造业	72	94
农、林、渔业	97	100
出口(包括盟军在日本的采购)	15	35
进口	30	39
私营工厂和设备投资	70	82
国民人均实际收入	69	80

资料来源:日本开发银行,《日本开发银行十年史》,东京,1963 年,第 18 页。

根据日本投降时接受的《波茨坦宣言》条款,盟军总部控制日本所有商品和劳务的进出口、外汇和金融贸易。直到 1947 年 9 月,国外商人开始进入日本,盟军总部才允许政府可以同国外政府进行小额量外贸交易。1949 年 12 月以后,日本商人才可以从事国际贸易。

^① Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 50, “Foreign Trade”, p. 152. (这篇专论只是在 1970 年 2 月 27 日才被撤销机密)。

在1945年10月9日,盟军总部指示日本政府设立一个单一的政府机构,负责分发盟军进口到日本的产品,同时接收和转发本土产品给盟军总部,以备出口。这一指令导致贸易厅(根据1945年12月13日帝国第703号条令)作为商工省的一个外部单位成立了。^①

187 贸易厅是一个不同寻常的单位。它松散地附属于商工省而不是外务省(盟军总部本想将其归属外务省,因为美国的实践是国务院对国际贸易拥有最终权威),这是由椎名和1945年10月12日接替他担任次官的丰田雅孝紧急策划的。当商工省在1945年8月成立时,椎名就深谋远虑地在商业局设立了一个贸易课,虽然这个课根本就没有业务可做。它的课长是1934届的松尾泰一郎,商工省少数外贸专家之一。太平洋战争期间,他在大东亚省进口课任课长。1956年9月,通产省最终摆脱了外务省的支配后,松尾泰一郎真正成为通产省第一任国际贸易局局长。1960年他退休后成为丸红贸易公司驻纽约办事处的领导,在70年代担任该公司总裁。丰田当时争辩说,商工省已经有了一个盟军总部想要设立的核心组织(贸易课),他颇费周折才阻止了外务省将新设立的外贸厅隶属于他的要求。许多年后他回忆说,商工省的这次胜利是由于事情发生在占领初期,盟军总部对当时的情况还不大清楚。^②

虽然贸易厅附属于商工省,但商工省大臣对前者几乎没有什么影响力。在贸易厅的职员中,来自于商工省的员工人数远远小于在这期间没有外交业务而又会说英语的来自外务省的员工,一口流利的英语是必备的条件,因为贸易厅主要的业务是同盟军总部打交道。在1947年4月前,贸易厅处理业务主要是通过约78个从事进出口的“半官方”贸易协会进行的。这些协会实际上是原统制委员会在战后的继续,只

^① Boeki-cho 按字面的意思可翻译为“贸易代理处”,但是贸易厅自身在其信件和其他官方文件中使用“Board of Trade”这样的名称。有关贸易厅的建立,参见 MITI, 1971, p. 361.

^② 有关丰田的回忆,参见 MITI, 1960, pp. 105—106; and Tsusan jyanaru, May 24, 1975, p. 24.

不过换个新名词而已；当盟军总部意识到这一情况后，下令禁止继续使用这类卡特尔。随后这些协会被四个官方的公司（“公团”）代替；每个公司分别负责矿业与工业产品、纺织品、原材料和食品（见 1947 年 4 月 14 日第 58 号《外贸公共团体法》）。贸易厅还控制“外贸基金”，该基金将所有美国援助和外贸出口赚取的外汇集结成为一个专门的账户，用于购买战略性进口物资。

从 1947 到 1948 年，在倾斜生产政策全面实施的时候，经济安定本部制订了基本贸易政策和外汇预算；贸易厅则掌管外贸基金账户并对国营公司（公团）实施监督。这类国营公司的固定资金由政府提供，营运资金则通过贸易厅的外贸基金贷款获得。国营公司实际上从本土生产商购买出口产品，出售给贸易厅，并从该厅接收盟军总部进口的货物，转售给消费者。1949 年 4 月以前，盟军总部和贸易厅还通过维持一个 1 美元 = 130 日元的进口汇率和 1 美元 = 330 日元的出口汇率（或 500 日元，视产品情况而定）的固定汇率对这些交易进行补贴。^① 进口商根据安定本部的供需计划以固定的价格在日本销售。

188

1948 年秋，盟军总部和日本都意识到需要对倾斜生产政策和贸易厅的国家贸易业务进行一些基本的改变。1948 年 10 月 15 日芦田内阁辞职——首相本人在昭和电工公司丑闻中，由于复兴金融银行的资金使用不当而被捕——吉田重新上台。此时盟军总部基于两个特殊的原因决心停止所谓的复兴金融银行引起的通货膨胀。第一个原因，1948 年 7 月初开始，为增加日本的进口，进而设法恢复经济，盟军总部开始动用美国援助拨款资金中的两笔新账户（所谓的“占领区政府救济拨款”和“占领区经济复兴拨款”），因为盟军总部不能看着通货膨胀的火焰吞噬这些政治上敏感的资金。第二个原因，1948 年 12 月，华盛顿明确命令，盟军总部应以日本经济迅速自立为首要目标。为实现这一目标，贸易必须增加，这又要求必须建立一个固定的日元兑换比率，但如果不控

^① Japan External Trade Organization, p. 3.

制通货膨胀,这是无法做到的。当时,世界格局正在变化:冷战已经开始,中国的共产主义革命正接近胜利尾声,美国现在只能将日本视为关系自身安全的关键战略基地,而不只把它视为对“二战”中意识形态的敌国,实行政治改革政策的对象。

日本方面,由稻叶秀三领导的经济安定本部的一些计划者,为日本经济的重建起草了一个5年发展计划。这个计划需要将重工业和化工业的投资作为最佳途径以增加出口产品的价值、结束价格补贴。但吉田最终否决了这一计划,这不是因为他不同意计划的内容(该计划同50年代通产省实际实施的计划很相似),而是认为计划经济是社会主义的同义词。^①吉田认为恢复日本经济的灵丹妙药是日本经济必须向世界经济开放,遵循国际竞争规律,秉持这种观点是因为吉田受到自身背景和几位关系最密切的同僚的影响。

189 这时期,吉田最重要的顾问是1902年出生、英国剑桥大学毕业的白洲次郎。他的岳父桦山爱助和吉田的岳父牧野都受过美国高等教育,并且都是萨摩宗族。牧野是明治时代寡头执政者大久保的次子。吉田和白洲于30年代在伦敦就成为朋友,当时吉田是日本驻英国大使,白洲是帝国渔业公司驻英国分公司的经理。由于家庭出身、教育和海外经历的不同背景,两人战后继续保持密切关系。最初吉田任命白洲为与盟军总部联系的联络事务所副所长,接着在他的第一届内阁里又任命他为安定本部长官。白洲还多次参与了重要的谈判,包括同惠特尼将军有关新宪法的会谈和作为日本代表团的顾问参加旧金山和平会议。1948年12月1日吉田任命他为贸易厅长官。

12月19日,白洲担任贸易厅长官三个星期后,麦克阿瑟将军将他的九点稳定经济计划递交给日本政府。该计划要求平衡顶算,加强征

^① Inaba, 1965, pp. 218—237. 同样参见 Fukui Haruhiro, “Economic Planning in Postwar Japan: A Case Study in Policy Making”, *Asian Survey*, 12 (Apr. 1972): 330—331.

税,限制复兴金融银行贷款,改进对外贸易和美国援助控制,增加生产以及其他一些旨在使日本回到国际商务轨道的改革措施。但是这个计划的实施在日本的出口贸易尚未走上正轨之前,也必将给日本国民带来很大的困难。这一计划的直接目标是建立固定的日元汇率。麦克阿瑟明确指出执行九点计划的具体政策是日本政府的责任,但他补充说美国政府正在派遣一位顾问协助日本政府工作并监督其进展情况。这位顾问是底特律的银行家,德国的卢修斯·D. 克莱(Lucius D. Clay)将军的前金融顾问,约瑟夫·莫雷尔·道奇(Joseph Morrell Dodge)(1890—1964年)。

道奇于1949年2月抵达日本,同吉田的新大藏省大臣池田勇人一起工作,他迫使日本政府制订了一个过渡平衡预算。4月25日,他还建立了一直持续到1971年才停止的1美元=360日元的官方汇率。他授权建立日本进出口银行和日本开发银行,并监管了其他一系列对日本经济以后几年都将产生影响的重要决策。他的最大的成就是通过断然压缩需求的办法(前田称之为“以失业换取合理化”方法)骤然制止通货膨胀。通过选择控制通货膨胀,道奇结束了到底是增加生产还是控制通货膨胀的争论。他的政策同19世纪80年代松方的通货紧缩政策,以及1930年井上淳之介的取消黄金禁运的通货紧缩政策非常相近。而且,1950年初的朝鲜战争使日本大发战争财,从而制止了道奇通货紧缩政策的后果,这一情况与井上借助“满洲”事件的战争财,弥补了其政策的缺陷一样。

190

在这些重大事件发生时,道奇和其他盟军总部官员几乎没有意识到,日本政府自己贡献了一项有助于实施九点稳定计划的改革措施,这一措施可能同道奇的任何措施一样,对日本和世界经济具有重大的影响。他们撤销了商工省和贸易厅,将两者的职能结合到一起成立了国际贸易产业省(通产省)。白洲次郎是这一发明的主要推动者。^① 回过

^① Kakuma, 1979a, pp. 13—14, 253—255; MITI, 1960, p. 113 (Matsuda Tarō's recollections); Nawa, 1974, p. 33; and Shiroyama, Aug. 1975, p. 314.

头来看,显然,商工省和贸易厅合并(或者更确切地说,是将贸易厅变成商工省的内部机构并将其居于该省行政管理系统的中心位置)是个绝妙主意。提出这个主意的白洲和同他一起监督实施这一计划的吉田,给奉行“岸信介—椎名路线”者带来了一段宦海生涯中从未有过的担忧日子。

为了恢复日本的国际贸易,吉田和白洲一心一意地执行盟军总部的计划,但推行改革能给他们带来的政治及官场利益也是重要动因。前面曾经提到过,吉田对商工省,商工省战时紧跟统制经济,紧跟军方深恶痛绝。白洲也持同样的观点,此外他还要清算那些他认为属于腐败渎职的行为(这些行为是他在担任贸易厅长官时发现的)。^①与商工省相比,吉田计划将他的门徒池田掌管的大藏省和自己所在的外务省,在经济管理方面提高到更具有影响力的位置。吉田和白洲相信,可靠的外务省人员比负责产业政策的官员更胜任促进出口的工作。因此,白洲最初的想法是把经过人员调整的贸易厅安排在商工省内部以便对该省进行改革和控制,而不是简单地将两者合并在一起。

商工省官员已经意识到吉田和白洲的意图,并想尽一切办法防止可能出现的最坏局面。1949年2月2日,他们派遣一位相对年轻的商工省官员、1935届的永山时雄到贸易厅的总务局贸易课任课长;他将监
191 视白洲的计划。不幸的是,这成为商工省领导所采取的最失败措施之一。白洲改变了永山的立场并使他成为自己的副手。永山回到通产省担任了该省的官房长官(1949—1953年),负责人事调配并获得了“永山天皇”的美名。(有关这个绰号,第六章还将做进一步的叙述。)

商工省官员另外做的一件事情就是制定《通产省组政法》(第102号法令,1949年4月22日呈报国会,5月24日通过,5月25日起实行),在该法中,商工省在每一决策和产业机构的名称前都加上前缀“通商”,以适应新体制,这就导致了一系列听起来非常奇怪的名称出现,如“通

^① 参见 Shioguchi, pp. 40—42.

商企业局”等等。他们还将所有负责处理能源问题的各局,组编成一个称为“资源厅”的独立外部机构以降低其重要性。1952年占领期结束后,资源厅在通产省的全面改组中被撤销,但在1973年重建,并改称为“自然资源能源局”,当时正值能源再次成为突出问题。通产省所有这些内部安排都是为了将商工省原来强调的经济控制和倾斜生产政策重新定向为发展国际贸易和促进出口。他们还有一个次要目的,就是趁白洲和吉田不注意,试图尽可能把原商工省那一套偷偷塞进通产省。

1949年初,谣传白洲自己打算担任通产省第一任次官。这对原商工省而言是个关键时刻。为此商工省的最后一任次官松田太郎亲自找白洲谈判,企图阻止这件事。他们最后达成折中,松田太郎辞职由永山时雄出任官房长官(虽然该省比永山资深的人大有人在),此外,通产省新成立的贸易局(原贸易厅的后续机构)局长必须来自外务省,作为回报,商工省可提名一位自己的人担任通产省次官(松田提名山本高行,一位属于岸信介—椎名路线的官员)。事实证明,贸易局前四位局长实际上都是出色的外交家:竹内龙二,任期1945年5月至12月,后来驻西德大使;黄田多喜夫,任期1949年12月至1951年6月,后任驻印度尼西亚大使;牛场信彦,任期1951年6月至1954年7月,后任驻美大使(1970—1973年),1977年担任“对外经济关系国务大臣”处理日、美贸易危机问题;板垣修,任期1954年7月至1956年9月,后任“驻台湾大使”。通产省就是在这样富有浓厚外务省色彩的背景下成立的,而山本则开始试图在其内部恢复岸信介—椎名路线。然而,从1949年2月的第三届吉田内阁到1954年12月第五届吉田内阁的下台,首相前后任命了八位通产大臣,其中只有两人是具有某些政治影响的人物(任期短暂的池田和最后一位爱知喜)。当然,这反映了吉田的观点:即仍然认为通产省在政治上是无要紧要的。

白洲本人没能出任他所希望的驻美大使,之后离开政界并在1951年5月担任“东北电力公司”社长,同吉田分手。1974年,经过多年的销声匿迹后,白洲的名字再次出现在报纸上。8月19日,《日本时报》报道

说,白洲作为只限高级人士参加的轻井泽高尔夫球俱乐部的主任和球场委员会主席,拒绝让前美国驻日大使罗伯特·英格索尔(Robert Ingersoll)在一个周末到场地打球,尽管英格索尔持有中田角荣首相的介绍信。该俱乐部的章程规定,凡外来客人一概不许在周末到场地打球。白洲坚持执行这一规定。任何人要想成为该俱乐部的成员,必须在轻井泽拥有别墅。

商工省最后一位大臣,也是通产省第一位大臣,稻垣平太郎(原古河财阀的工业家,横滨橡胶公司社长和参议院议员)在通产省成立大会上发表了演讲,他宣称新成立的机构将促进国际贸易和出口——即他所提出的“贸易第一主义”。^①然而他又补充说,产量的增加,企业的合理化和工业技术水平的提高都是扩大贸易的先决条件。他将这些重要任务分配给了在其演讲中唯一提到的直属单位——企业局。原商工省官员对此非常满意。因为几乎十多年来他们并不太重视贸易,更没有去促进出口。但这个新成立的机构似乎为他们的特长提供了巨大的机会,而以促进贸易的名义进行的产业指导,与战时生产或战后定量供应相比,似乎为他们的事业提供了更好、更可靠的基础。未来看起来更加光明。

1949年,盟军总部预期不久将与日本缔结和平条约,于是开始执行将一部分控制和监督权移交给日本政府的政策。1949年2月2日,占领当局将从国际贸易中获得的外汇控制权全部移交给日本政府,并指示日本成立“外汇管理委员会”以监督这些资金用于恢复经济所必需的企业。为了完成权力的过渡,盟军总部鼓励日本政府通过《外汇及外贸控制法》(1949年12月第228号法令)。^②在其他方面,该法令要求通过贸易获取外汇的所有市民必须将外汇转入政府账户,由“外汇管理委员会”负责管理这些外汇的使用。在占领期结束前,由经济安定本部编制

① 有关稻垣平太郎的演讲,参见 MITI, 1962, pp. 386—387.

② 参见 Ozaki, 1972; and MITI, 1971, pp. 390—399.

周期性的外汇预算来使用这些集中起来的外汇,但1952年8月1日,经济安定本部和外汇管理委员会同时被撤销。制定和监督外汇预算的权力被移交到新成立的通产省国际贸易局的“预算课”。与此同时,经济安定本部的原外资委员会,负责监督所有技术进口和合资的权力被移交到企业局的产业金融课。^①经过这些变动,通产省开始拥有管理和控制产业的武器,而这些武器是它战前和战时的前身所无法想象的。

盟军总部认为1949年12月通过的《外汇及外贸控制法》只不过是临时性的,其官方历史记载道:

这一广泛使用的法令授权政府维持对外汇和对外贸易控制的统一标准,其目的仅限于在必要时保证国际收支平衡,同时实际上还移交给日本政府某些盟军总部占领期行使的权力。法令的种种约束,随着其必要性的减弱,通过内阁的命令或省下达的条文正在逐步放宽。^②

事实上,法令的种种约束并没有“逐步放宽”,接下来的30年,这项法律一直存在并维持到1980年;它是通产省拥有的进行产业指导和管理的唯一重要的工具。正如利昂·霍勒曼(Leon Hollerman)从1979年的前景说明这一点时写道:“在向日本政府归还行政管理权,以结束占领状态的过程中,盟军总部不仅天真地主持了权力的移交,而且还主持了一个重要的自由化国家设计的最严格的对外贸易和外汇管理体系的制度化。”^③在下一章我们将谈到通产省的官员是如何行使这些权力和其他权力的。

实际上,所有日本人都将1945年“二战”的失败看做是1868年明治

① MITI, 1962, pp. 448—449.

② Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 50, “Foreign Trade”, p. 110.

③ Hollerman, 1979, p. 719.

维新以来日本现代史上最重要的分水岭。然而,从产业政策的历史角度来看,我认为 20 世纪 40 年代是一个承前启后的时代:即国家控制的高潮时期。从东条政府的政策开始,盟军总部加速了国家控制,日本政府实际上逐渐在所有经济决策中占主要优势,从诸如财阀企业的决策到单个家庭居民的决策。东条和他的同事们强化了这种结果但却并没有完全实现它。盟军总部的改革者本身无意于此目标,但客观上却促进了它的实现,其原因首先是出于政府应该负有更大责任的使命感,其次是希望日本经济的恢复和增长,成为全球抵制极权主义运动的新屏障。这些发展,最初的政治受益者当然是经济官僚,而最终的经济受益者则是日本人民。

然而,国家控制所取得的成就,其长远意义在于反映出该制度的弱点。国家指导下的高速增长体制存在的一个根本政治问题,即国家机构和私有企业之间的关系问题。如果这种关系失衡(诸如支持某一方或另一方),将会导致竞争利益的损失或国家优先权的淡化。国家控制是指设法将经营权和所有权分离,并将管理权置于国家监督之下。大企业一般愿意自我控制,而经济官僚则喜欢国家控制。40 年代实行国家控制之后,该制度的弱点——官僚机构的滋长,管理的不负责任,腐败和效率低下——也充分暴露出来。结果是,正如依据 1931 年《重要产业控制法》实行的企业自我控制,因其缺点的出现,导致了国家控制, 195 在军需省和战后商工省领导下的国家控制的缺点,导致了高速增长时期的政府—企业关系,即真正的公私合作关系。

真正的国家控制体制在 1949 年后并未持续很久,它对后来的高速增长,主要的贡献是在整个日本经济决策和管理中枢,牢固地建立了“经济参谋本部”。在占领期结束后的数年里,国家经济部门开始弱化自己的权力,并将权力下放给一些大企业,重要问题均与他们协商,支持鼓励产业合理化,并巧妙地安排许多退休官员到那些具有经济战略意义的企业的董事会中,以沟通政府和私营企业之间的区别。

朝着真正的公私合作关系发展的趋势,是战争时期的破坏和占领

时期的改革共同作用的结果。与国家控制派官员的力量相比,旧财阀由于固定资产在战时受损,以及占领期打破经济垄断的分散化措施,其力量被削弱了。与此同时,新宪法和其他改革措施(如扶植劳动力运动)使国家控制在政治上没有可能性,除非作为短期的权宜之计。经济官员们可以根据他们的真才实学进行管理,但是在日本新的民主制度下,他们不可能公开地进行统治。因此,政府和企业都认识到双方有必要在政治上进行分工——这种分工既可以促进发展计划的积极推行,又可以防止社会上新获得选举权的阶层进行干扰。

日本在50年代和60年代出现的政治制度,类似于查尔斯·梅尔(Charles Maier)心目中,两次世界大战之间在欧洲大陆出现的“阶级合作主义”。他写道:

要使社会安宁、精诚团结,关键在于进行暴力压制或者不断调解利益冲突的各方。任何一个重要的有组织的利益集团都可能干扰现代经济或危及社会秩序,因而必须加以压制或满足其最低要求。调解工作需要把决策的枢纽从原来的立法机关转移到各个省或新的政府机构。在战时,为军需服务的各个省已经形成了经济发展机构……在这项任务中,它们吸收私营企业,为了扩大经济管理范围行使了国家权力。虽然战时的控制措施没被保留下来,但20世纪20年代并不是简单回复到1914年以前主流的自由经济……阶级合作主义制度的一个明显特征是……模糊政治权力和经济权力之间的界限。市场的力量——特别是在可能使工业经济瘫痪的力量——其最终目的是能产生政治影响。所以,经济上的争端变得如此重要,以致不能单由私营市场解决,政府部门应作为一个积极的仲裁者介入其中。^①

196

^① Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975), pp. 580, 582.

第二次世界大战后日本模式的“阶级合作主义”产生的原因与上述情况类似。但它的目标不同,国家所起的作用不只限于调解。当新的社会阶层尝试、变通盟国实行的民主制度时,日本人清楚地理解当时可能发生分裂和动乱的形势。令人惊讶的是,羡慕 70 年代日本社会平静安定的外国人轻易地忘却了 1949 到 1961 年时期的罢工、骚乱、破坏和游行示威。但是,所有日本人都认识到,摆脱在 40 年代产生的经济困境和国外援助,比调解各利益集团更为重要。当时资金短缺,国内没有新技术,生产成本太高,进口超过出口,国际竞争无异于痴人说梦。在这种情况下,国家的作用丝毫不容怀疑,与 30 年代或 40 年代的情况不同,经济参谋本部的权力,大于企业自我控制时期,小于国家控制时期,在 197 这种情况下,经济参谋本部终于获得了使国家走向富强的机会。

第六章 高速增长体制

1949 到 1950 年间,道奇的“稳定热”(日本所谓的“安定恐慌”)占据上风,从这个观点观察日本经济的人,不会预测到 1955 到 1961 年间出现的高速增长以及接下来“黄金般的 60 年代”。在道奇路线和朝鲜战争时期,日本的特点是不停的混乱,巨大的希望与深深的绝望之间不断交替,政党和政府在各种权力中心之间的斗争,以及在接二连三的危机面前政府的权宜之计等等。日本不得不对实质上扼杀日本经济的严酷的道奇反通胀措施,对由于朝鲜战争而出现的过度繁荣,对美国基本外交政策的改变,对朝鲜战争后出现的经济萧条以及商业周期的收支平衡等问题不断地做出调整。他们不得不忍受占领时期所遗留下来的制度以及他们自己的官员、工业界人士对这些制度的反应。

日本在 1949 到 1954 年期间建立了高速增长的经济体制。1954 年,随着吉田政府的下台以及其他政治因素的发展,通产省开始实施该体制。如果想要了解日本 50 年代后期的经济成就,那么就有必要先前了解在朝鲜战争时期建立起来的、各种机构集中在一起、由一个“经济参谋本部”指挥的体制,虽然这个体制在各个机构单独成立的时候,主观上没有人意识到。中村隆英曾经指出:1955—1963 年,缺乏资本的日本社会用强制办法挤出投资资本的机构是在两组复杂的形势下建立起来的。这两种复杂的形式是:战争的持久性以及一直延续到战后的占领时期的控制;企业之间竞争的极大加强,这是“稳定热”时期政府为工

业等采取的应急措施所造成的意外后果。^①

通产省高速增长体制中的一些因素出自政府,政府选择一些行业并进行培养,用完善的措施使这些行业的产品商品化、用发展的手段去调节前面两组形势所产生的激烈的竞争。经济官员手中的主要措施包括有:对所有外汇和技术进口的控制,以便政府有权选择要发展的行业;对财政和税收的优惠权,这样,可以使入选行业在国外竞争中受到保护,进而降低其成本;形成卡特尔和以银行为基础的工业集团特权(一种合理化的,完全靠政府资助的财团的新形式),这样,他们就可以有效的监督竞争。这种高速增长的体制是任何政府迄今建立起来的最为合理、有效率的一套产业政策之一,但直到高速增长的体制已经在日本或其他工业化国家产生了前所未有的效果时,它合理性的实质才被人感知。

这个体制始建于道奇路线时期。道奇政策的确结束了通货膨胀,但付出的代价却是:通过对生产实行倾斜政策所实现的初步经济复苏几乎前功尽弃。由于政府切断了价格补贴以及复兴金融银行(Reconstruction Finance Bank)不再给工业企业贷款,该体制失去了主要资金来源,而且完全没有其他可替代资金来填补这个空缺,无论是企业内部的积累或是盟军总部新建立的资本市场都无能为力。同样重要的是,当政府对指定的优先生产部门停止资助时,盟军总部也开始鼓励出口工业,因此可以利用的小量私人资本投资也被重新分配。投入燃煤和电力发展的资金大幅度下降,而重新建立的纺织工业的资金却猛增。^②盟军总部满意于这种改变,因为纺织品可以赚取外汇,但日本官员却感到能源危机即将到来。1949年9月18日英镑贬值,鼓励出口的政策也遭受重创。以美元计算,英镑贬值30.5%,即从每磅4.03美元

199 下跌到2.80美元,这迫使其他约30个国家贬值本国货币。而日本,当

^① Nakamura, 1969, p. 313.

^② Japan Development Bank, p. 17.

时汇率刚刚稳定为 360 日元兑 1 美元,却突然发现自己的产品在主要出口市场中定价过高。1949 到 1950 年冬季,日本人民面临“二战”结束以来从未有过的最艰难的经济形势,革命的威胁迫在眉睫^①。

1950 年 6 月 25 日,朝鲜战争爆发,美国进行了干预。这一形势的发展,如果不是完全地、至少也部分地停止了“稳定热”。除了从稳定时期开始时美国就给予日本的经济援助,美国现在还加上大量的订单,向日本公司购买弹药、卡车、制服、交通工具以及其他军需物资。此外,作为美国对外援助的一部分,美国人还开始购买化肥和消费品送给南亚和东南亚的非共产主义国家。例如:在 1950 年 7 月到 1951 年 2 月间,美国军方和经济合作总署向日本公司订购了价值 1500 万美元的 7079 辆卡车;这份订单对日本汽车工业的复苏至关重要。^② 通产省企业局监督这些“特别采购”,以确保所赚外汇用于基本工业的投资。以至于在一段时间,这种所谓的“特别采购景气”给人一种繁荣的假象,使人们感到艰难时期已经结束。1952 到 1953 年间,“特别采购”加上美军及其家属的开支占日本全部外汇收入的 37%,在 1959 到 1960 年间仍然占 11%。^③

然而,这种意外横财却造成了企业内部重大的财政困难。日本公司无法迅速得到足够资金更新设备,以满足美国人的订货,而且订货合同中只有少数几份允许延迟支付贷款 6 个月或更长时间的条文,它们的流动资金就不足以使它们正常运营。日本的经济官员争论如何采取紧急措施缓解这种状况,这次争论对后来日本经济及政府经济政策都产生了非常重要的影响。它导致了“城市银行”(由政府保证进行超额贷款)和新建的“国家中枢银行”组成的两级银行结构的诞生。国家中枢银行,特别是日本开发银行,由于它们可以对是否给予“政策贷款”做出决定,后来逐渐具有影响日本整个经济的巨大的导向作用。

① 参见 Johnson, 1972.

② Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 47, “The Heavy Industries”, p. 120.

③ Boltho, p. 55n.

表 14 日本银行总裁(1945—1975)

总裁及在任期	经历
涉沢敬三, 3/1944—10/1945	横滨正金银行、第一银行。
新木荣吉, 10/1945—6/1946	日本银行、1950 年被清洗后平反。
一万田尚登, 6/1946—12/1945	日本银行、后任鸠山和岸信介内阁的大藏省大臣。
新木容吉, 12/1954—11/1956	同上。
山际正道, 11/1956—12/1964	前大藏省次官、进出口银行。
宇佑美询, 12/1964—12/1969	三菱银行。
佐佐木直, 12/1969—12/1974	日本银行。
森永真一郎, 12/1974—12/1979	前大藏省次官、进出口银行。

在这场工业金融政策的争论中,为首的两员大将是池田勇人(1899—1965)和一万田尚登(1893 年出生)。池田勇人,吉田第三届内阁中的前大藏次官,后于 1949 年 2 月到 1952 年 10 月任大藏大臣;一万田尚登于 1946 年 6 月到 1954 年 12 月曾担任日本银行总裁。^{*} 他们的冲突,既基于政策实质上的分歧,也基于政党和官员政治上的差异。结果池田获胜,大藏省宣布了他们对日本银行的控制权(特别是 1956 年 11 月以后,大藏省 29 年来第一次自己指定出自本省的官员担任日本银行的总裁。见表 14)。但一万田尚登对日本经济的成就也作出了重大贡献,尽管由于他反对重工业化,受到了通产省官员的不利报道。在道奇路线和朝鲜战争时期,池田和一万田各自创建了日本两级工业筹资体制中一级——其后,这种体制成为通产省熟练运用的工具。

^{*} 为了追踪池田的政策,以下数据应该牢记于心。在吉田第三届内阁担任大藏大臣时,池田也在 1950 年 2 月到 4 月担任通产大臣。随后,吉田在基第四届内阁时任命他为通产大臣,但是他在任一个月(1952 年 10—12 月)之后,由于在议会中“失言”而被迫辞职(后面将予以论述)。在 1952 年到 1956 年之间,他担任自由党的各种职位,其中包括总干事。从 1956 年 12 月到 1957 年 7 月他回到内阁,担任大藏大臣。在他成为首相前,担任的最后一个内阁职务(1959 年 6 月—1960 年 7 月)是再次任通产大臣。提到池田“自己”担任大臣的历程就涉及大藏省,在那里,他从 1925 年到 1948 年曾做过官员。

并不完全是石桥湛山那种类型的通胀政策支持者,也不是大藏省中典型的财政政策保守派。就像之前为了反对中央银行的紧缩主义而作出巨大努力一样,50年代后期,池田为了实现自己“积极财政”的主张,在省内也做了艰苦的斗争^①。他相信,政府是工业资本唯一可靠的来源,他对政府筹资机构活动的支持,一如战前及战时的工业银行、占领期中的复兴金融银行。由于池田在岸信介之后出任首相,随后又发生了1960年的安全条约骚乱,他把政府治理的重点由政治转向经济,所以他的名字同所谓的低姿态政治相关联,他在内部争论中非常坦率。^② 1952年11月27日,在一个著名的事件中池田被迫辞去通产省大臣职务,接受他政治生涯中一次暂时的挫折,这次事件就是因为在议会中发言过分直率。他说:“即使有五个或十个小业主因重工业化被迫自杀,我也决不会改变主张。”^③ 池田被看做是日本经济奇迹中最为重要的创业者。

一万田持有与池田完全相反的财政政策见解。战前,他曾在德国工作,熟悉德国的通胀情况,因此他完全赞成盟军总部反对石桥1947年的通胀政策。在整个占领期间,大多数集团企业的高级行政人员被清肃,商业银行实际上是仅存的未受影响的机构。借助决定借款人从日本银行举债数额的权力,一万田掌握着对银行及其借款人的巨大控制权。在道奇实施通货紧缩政策,而“稳定热”付诸实施之后,一万田(现在的报道称其为“一万田教皇”)操纵着企业的生杀大权。一部分原因是他的德国经历,另一部分原因是大多数支持通胀的人都集中在大藏省,一万田成为支持紧缩的、平衡预算的财政政策和温和扩张的货币政策

^① 注意 John Campbell 的评论:“池田不仅是一个扩张主义者,而且,他总体上对有关国内政策,特别是预算政策的职能,与自 Yoshida 到 Tanaka 当政期间的任何首相相比,持有一种更为激进的观念。”Campbell, p. 233.

^② 参见 Chalmers Johnson, “Low Posture Politics in Japan”, *Asian Survey*, 3 (Jan. 1963): 17—30.

^③ 参见 MITI Journalists' Club, 1956, p. 42; Kakuma, 1979b, p. 84; and Abe, p. 255.

的代表。在资金短缺时期,一万田加速政府对城市银行(十二家由日本银行给予贷款特权的全国性银行)贷款的步伐,通过这些城市银行给那些急需资金来扩充生产设备的企业家发放贷款。虽然他改革的步伐不像池田和通产省所希望的那样快,但他开创了办理中央银行超额贷款的先河,使城市银行同工业、企业之间的纽带一直保持到今天。在这个过程中,他实际上使盟军总部为工业筹资成立资本市场(股票交易所)的主张至少延迟 20 年。

日本银行执行货币扩张政策仅仅几年之后,日本工业体系中最独特的一个特征——依赖模式即显露出来。一组企业依附银行,它们从银行贷款的数额可以远远超过其偿债能力,甚至往往超过其本身的净值,而这些银行则从日本银行贷款。由于中央银行是整个融资体制的最终担保者,它对依附于它的“私立”银行的政策和贷款决策具有全面而具体的控制权。这种所谓的间接融资模式实际上只是表面现象。伊东光晴解释说:“战前的企业是用自己的资本来建立的,与之不同,战后企业的资本 70%到 80%依靠于商业银行的贷款,而归根结底是由日本银行,即日本的中央银行直接提供的。”^①当然,用另外一种表达方式就是工业筹集资本很少依靠股票的发行。布鲁特比里治(Broadbridge)写道:“在 1935 年,除了储备金和折旧之外,68%的资金是由发行股票筹集的。这个数字在 1963 年时下降到 10%。”^②至少从筹资和股权结构来说,日本在 30 年代到 40 年代的经济比 50 年代到 60 年代更具有私人资本主义特色。

显然,一万田本人并不想看到超额贷款体制如此扩大,他经常宣称,中央银行的额定贷款已经达到极限,随时可能出现资本危机。^③另外,为了保护他自己和他的银行,他更加依赖通产省企业局的指南(关

① Ito Daiichi, 1968, p. 465.

② Broadbridge, p. 88.

③ Watanabe, p. 234.

于各类产业在具体时期所需资本额的指南),特别是有关政府其他部门正在保护和提携的产业的指南^①。如果日本银行或城市银行敢冒险违背通产省的指南,支持某个未指定发展的产业,那么,所冒的风险不仅对某一个银行,而且对整个体制都将是巨大的打击。

虽然银行超额贷款体制是道奇路线带来的资本短缺的产物(并非某些文章作者认为的那样是日本文化特定的产物),但同样也得到了池田及其通产省官员的青睐^②。这一体制反映出,可以对这种严格限制数额的贷款进行控制和协调,因此,他们采取措施使这种体制继续运作和制度化。就像池田在1952年指出的,股本的红利是从公司纳税后的利润中支付的,而银行贷款的利息可以从应税数额中扣除。与发行新股筹资相比,企业从银行借得所需资金更为合算(如果企业真的能够得到银行足够贷款的话)^③。由于大藏省控制着占领期保留下来的税制,因此保证和扩大这些税收优惠政策就很容易做到(和下面将要提到的许多其他措施一样)。因为重工业化的官方支持者看到了一万田体制的效果,所以在融资危机消失之后很久,该体制仍被继续保持。其实,一个资本市场在日本已经缓慢地发展起来,在工业筹资中的作用也日益增大,但作为资本来源,直到70年代,其重要作用才能与银行贷款相比。

203

超额贷款制度的优点之一是,企业经理可以免受股东的压力,这就意味着企业经理可以不以短期获利能力作为衡量自己工作成果的标准,从而可以集中力量专注于发展外国市场,搞好质量管理及考虑产品长期发展等事务。在日本和美国企业开展严酷竞争的时候,这无疑是一个相当大的优势,因为短期获利能力和支付红利是美国企业获得资

① 参见 MITI, *Tsūshō sangyō-shō nempō* (《1949 财政年度》), p. 129 (此后,以通产省为例, *Nempō*)。

② 作为被误解的文化阐释的一个事例,注意如下这段话:“既不能用收益,也不能用公共财政或者贸易行为,来解释为何会沿用走企业集团这样的路线来组合公司。企业集团组合的根本动机在于社会因素。倾向于组成一个群体是日本文化传统中一个内在组成部分。”Haitani, p. 124.

③ Ikeda, pp. 148—150.

金的关键(更不用说也是美国经理保持饭碗的关键)。超额贷款制度的另一个优点是,政府可以根据国际收支平衡的约束,从容而准确地单独通过货币控制,扩张或紧缩经济活动的节奏。这种靠借款维持企业运营的不足之处是,使日本公司由于实缴资本少,而容易成为国外收购的对象。然而也正是这种状况,加强了民间对保护日本经济的要求,这也正是日本官员为了民族利益本来就要做的事情。利益一致的结果是使官民双方的关系得到了加强。

一万田体制最为重要的成果就是,继财阀之后培育了银行系列(以银行为基础的大企业集团),因为如果没有它们,日本经济就不会拥有在基本由政府主导的大企业领域开展高度竞争的功能。作者将在下章谈到,许多通产省的官员开始怀疑这个硕果的价值,通产省的官员在60年代以前都没有经历过开放的经济制度,他们一向低估由自己所创体制的竞争能力。

204 从稳定热时期开始,企业都依靠银行获得资金。每一个企业都力图同某家银行建立密切的业务关系,企业不一定能从某家银行得到它所需的全部资金或其他优惠条件,但它却可以得到它不能或缺的东西,资金当然排在第一位,因为它成了银行的基本客户。反过来,银行用大量资金扶植起来的优先发展企业,它们的正常经营也是银行的依靠,因而银行对它们负有责任。这种合作性联系很像以前的德国银行集团,例如:德国银行或德累斯顿银行同自己的附属企业之间交叉持股(这种做法在美国是不合法的)的联系。^{*} 不同的是,与德国政府对其银行集团和辛迪加进行的管制相比,日本政府对这种后来所谓的“银行集团”行使更多的管制权。50年代出现的日本“六大”集团是以富士、三和、第

^{*} Ralf Dahrendorf 的观察切中要害,他说:“德国与英美国家的产业化之间的根本区别在于银行在国家当中所发挥的作用,银行自身在其早期阶段联合成巨大的金融帝国,由于它们的信誉和投资而成为德国产业化当中一个相当重要的角色,同时,能够促进大型产业工业机构快速发展。”*Society and Democracy in Germany*(Garden City, N. Y., Doubleday, 1967), p. 37.

一、三井、三菱和住友等六家银行为基础的,例如:富士银行与老的安田财阀、老的浅野财阀(为富士集团的钢铁公司、日本钢管公司出资)以及鲇川义介的老日产公司建立金融联系,而 1955 年后又同它自己的贸易公司丸红社建立起的金融资本联系。

一个典型的日本集团包括一家大银行、几家工业企业和一家综合贸易公司。在业务扩展时期,银行通过给集团的成员提供资金起着重要作用;而在业务收缩时期,贸易公司通过信贷进口原材料,并把在国内滞销的产品大力向国外推销起着重要作用。盟军总部解散了老的财阀贸易公司,但占领期一结束,通产省就忙着重建他们了。三井物产和三菱商事在 1947 年 11 月 30 日解散,1950 年 8 月 31 日结束清算。最大、最成功的三井物产的分公司有,第一物产、三信贸易和极东贸易等公司,三菱商事的主要分公司有东西贸易、不二贸易和东洋商事等公司。到 1952 年末,三菱商事的后继公司已经重新组织起来,而三井物产到 1955 年末才完全恢复。^①

205

通产省通过了批准豁免在国外开办分支机构时所需费用和在遇到坏账时所需应急费用等的法律,帮助重建贸易公司,早在 1953 年,该省强有力的产业合理化审议会(将在下文讨论)就已经号召贸易公司与生产厂家组织集团。实际上,这意味着如果贸易公司还没有和企业建立联系,通产省将会为其指定一个。凭借着颁发执照的权力和提供优惠资金的能力,通产省最终从占领期间遗留下来的约 2800 个贸易公司中,筛选出大约 20 个大公司,每个商社为一个银行系列或由中、小生产商组成的卡特尔服务^②。银行系列是昔日财阀的继承机构,它们出现的原因与昔日财阀形成于明治时代的原因相同,即集中稀缺的资金用于关键

^① 参见“Mergers Revive Trade Concerns Splintered in Japan in Occupation,” *New York Times*, Dec. 7, 1952; and “Broken-up Concerns in Japan to Reunite,” *New York Times*, Mar. 31, 1955.

^② MITI, *Nempo* (fiscal 1954), p. 80; MITI, 1965, pp. 573—575; and MITI Journalists' Club, 1956, p. 42.

的发展项目。然而,两者也有不同之处:在内部组织方面,与以家族为中心的老财阀相比,银行系列更追求效率,而且银行系列之间的竞争也更加激烈。

归根结底,上述竞争是由银行资产的性质引起的。阿贝格伦(Abegglen)和拉普(Rapp)先后指出:“在日本,由于中央银行成为日本大公司债务的明确担保人,因此,大公司们与高额债务相联系的金融风险大为减少。”^①正是这种风险的消除,使得竞争成为唯一的衍生物。与此同时,金融部门拥有对所有利率、红利率、银行的业务范围、新分行的开办许可等强有力的控制权,这意味着银行家唯一可做的就是集中力量争取扩大贷款额和存款额,于是银行经理所冒的风险也进一步减弱。在上述情况下,城市银行竭尽全力寻找并资助高速增长行业和发展中的企业。更重要的是,每一个银行系列必须设法加入由通产省扶植的每一个新行业,否则就有可能被挤出这些全无风险的部门。

206 这些压力和激励所形成的结果就是,日本著名的具有高速增长特征的“一套主义”,这个词的含义是指,不管是否符合企业经营的原则,每一个银行系列都在自己管辖范围内,创建包含政府指定发展行业的一整套公司。这种竞争,在60年代成为通产省继续施政的祸害。例如:通产省扶植四家石化公司时,不久便发现,除了指定的四家,另有五家以相同的速度和规模在建厂。虽然产能过剩是不可避免的,但从某一个集团的观点来看,这种风险并不像政府指定的重要行业中的风险那么严重(因为通产省反正总会组织卡特尔来分配市场份额的)。

虽然日本经济受到控制是必然的,但在艰难的1950年,一万田却通过适度放宽资金供给引起了大企业之间的竞争,这种竞争的激烈程度超过了垄断资本统治下的开放经济中的竞争。1955年及之后的政府纯指导性计划(将与下文讨论),由于披露了下一年度政府计划要实行开放和商业化的行业(即那些除非日本整个经济破产,其风险趋近于零

^① Abegglen and Rapp, p. 430.

的行业),加剧了企业间的这种竞争,无异于火上浇油。因此,在所有经济企划厅计划中,指定优先发展行业的生产指标都毫无例外地超额完成了,这一点不足为奇,也不能反映政府计划工作者制订计划时的能力。(有些学者认为有这些问题。)^①

工业筹资体制的第二级,即池田创建的政府银行,在日本银行(中央银行)最后必须限制城市银行的贷款额时,起到补充城市银行贷款额不足的作用。朝鲜战争爆发后不久,一万田即宣布,超额贷款实际上已达到极限。^②无论如何,由城市银行单独提供全部资金重建日本的计划,是不可能的,更不用说在资金短缺的初期,对不是出口产品,却又是关键行业的煤、钢和电力等基础工业完成重建。这些行业原来是由复兴金融银行(RFB)提供资金的。池田心里清楚,需要建立一个替代机构。池田的问题是,道奇和盟军总部接管的政府部门,都嘲笑复兴金融银行是引起高通胀的根源,而有些盟军总部里的追随者,对那些与战前、战时的“国策公司”有少许关联的机构都怀有敌意。复兴金融银行的主要弱点是,其大部分资金直接来源于国家预算,道奇坚决主张日本的预算必须保持平衡,甚至超越平衡,因而堵死了这一资金来源。那么,建立新银行还有什么其他资金来源呢?

资金来源主要有两个。第一个是美国的“对等资金”,即出售10年来美援物资所得的收益。自道奇上任后,这些收益已经计入一个专门账户,而不是像占领期的前半期那样,和其他国外收益联系在一起。国营邮政储蓄体系是第二个资金来源,由大藏省计入信托账户。小额存款的邮政储蓄体系从明治时代就已经存在,而且经历过一些挫折,发生过一些丑闻,有人怀疑政府为各种政治目的而滥用这些储蓄。例如:在1917年和1918年,寺内政府就占用过人民的储蓄,用来为借给中国的、

207

^① 对于宣称日本政策制定者无能而发挥作用的标准是 Watanabe Tsunehiko, "National Planning and Economic Development: A Critical Review of the Japanese Experience", *Economics of Planning*, 10(1970):21—51.

^② Japan Development Bank, p. 23.

臭名昭著的西原贷款还本付息。在占领期间，盟军总部严格规定，政府只能将邮政储蓄资金用于地方债券的担保。但随着通胀的结束，由于不完全信任私人银行，储蓄者纷纷将钱投入政府邮局，邮政储蓄账户开始积累起巨大的储蓄额。池田打算用这笔资金重建工业，他还想把美国的对等基金用于银行不能涉及的重要工程项目。他开始同道奇磋商这些建议。

池田首先建议成立一家出口银行。这个想法比第二个建议，即成立一家新的复兴金融银行，更容易被美国人接受。生产资料的出口需要长于一般商业贷款的长期贷款，如果能提供此类长期贷款的银行的数量不够，必然会阻碍国际贸易的发展。因此盟军总部很快就同意了建立日本出口银行(1950年12月5日第268号法令)。该银行于1950年12月28日成立，并于1951年2月1日开始营业。最初的150亿日元的创办资金来自美援对等基金和国家预算拨款。首相任命了银行行长，由大藏省负责监督银行业务。1952年4月美军占领结束时，政府重新命名它为日本进出口银行，并授权它向日本进口商贷款，以支付进口商购买通产省所批准的物资时，需要的预付款。到1958年，进出口银行的资本账户已经升至388亿日元，并且总额贷款达到惊人的603亿日元。

在50年代，商品出口占用了进出口银行的大部分贷款，但不是所有出口商品都真的出了国。有一种特惠贷款是针对通产省所谓的“成套设备”出口而设立的。“成套设备”一词在日本官方具有特别的含义。通产省机械局的岛村武久(他自1938年在通产省任职。退休后成为古河电力公司的高级领导)对该词作了如下界定：任何出口金额超过1000万日元，付款日期拖延到6个月或6个月以上的项目都可以称为“成套设备”(因为在较早的一段时间里，很少出口真正的成套设备)。50年代中期大多数“成套设备”的出口实际上就是船舶出口，而很多船舶仅出口一天又返卖给日本的船舶公司，而整个交易却由进出口银行给予优惠补贴。我们将在本章后面提到，在萧条的1954年，为了支持船舶出

口,通产省提出了一个更大胆的计划,即把船舶的制造、销售与极为赚钱的糖、香蕉进口业务挂钩。^①那是一个敢于创新和作出特殊安排的年代。

在1949年到1953年之间成立的六家政府银行(加上战前时期完整保留的两家银行)中,日本开发银行对产业政策的实施最为重要。根据第108号法令日本开发银行创建于1951年3月31日。^{*} 池田曾请求道奇,允许日本开发银行从邮政储蓄中借款,但被道奇拒绝了。1951年,道奇批准储金信托公司可以支付指定的政府工程项目,但由于盟军总部对日本开发银行抱有敌视态度,使资金未能用于这种类似复兴金融银行资助的项目。盟军总部从对等基金中拿出100亿日元,作为日本开发银行的全部创办资本,并规定了其成立的前提条件:即不许发行证券、不许借用资金、不许向缺乏营运成本的企业贷款。占领时期的领导人仍然小心谨慎,担心重新引起通胀。根据盟军总部史学家所述,在商业银行不能承担有关风险的情况下,日本开发银行将向私营企业提供长期设备贷款。^②

在成立不到一年的时间里,日本开发银行已经成为通产省执行产业政策最重要的机构。日本开发银行本身属于大藏省的行政管辖范围,但在政策制定方面受到通产省的支配,因为通产省负责监督所有贷

^① 参见 Tamaki Keizō 的回忆, in MITI, 1960, p. 116; 以及 Hayashi Shintarō 的评论, in *Ekonomisuto* Editorial Board, 1:99—101. 同样参见 Japan Development Bank, p. 28.

^{*} 1953年末存在的八家政府银行是: the Central Cooperative Bank for Agriculture and Forestry(1926), the Bank for Commerce and Industrial Cooperatives(1936), the People's Finance Corporation(1949), the Housing Loan Corporation(1950), the Export-Import Bank(1950), the Japan Development Bank(1951), the Agriculture, Forestry, and Fishery Finance Corporation(1953), 以及 the Smaller Business Finance Corporation(1953)。参见 Chalmers Johnson, *Japan's Public Policy Companies* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1978)。

^② Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 39, "Money and Banking", p. 42.

款的申请,对年度所需资本和可用资本之间的差额进行估算并呈送给银行的董事会。例如:1952年财政年度,据通产省企业局计算,钢铁工业所需投资为420亿日元,其中钢铁公司能自筹或从自己的银行借到209 315亿日元。煤矿工业投资需400亿日元,其中从民间可筹到270亿日元,其余则由日本开发银行提供。^①除上述影响外,通产省还派遣退休的高级领导人员到日本开发银行担任董事。第一位是松田太郎,商工省最后一任次官,日本开发银行1952年8月到1953年6月的董事会成员。(松田的继任者吉冈千代三,1934到1957年在通产省工作;吉冈的继任者今井博,1937到1962年也在通产省任职。)^②

占领期刚一结束,日本政府就修改了日本开发银行的章程(1952年7月1日第224号法令),授权它发行证券,并提高了盟军总部以前规定的贷款最高限额。与此同时,大藏省也修改了所有关于邮政储蓄账户的条款,将它们联合为一个巨大的称之为《财政投资和贷款计划》的投资基金。大藏省和通产省企业局的产业资金课的官员每年都要制订这个“第二”预算或“投资”预算。从1953年起,它成为日本经济发展独一无二的重要金融工具。

为了使《财政投资和贷款计划》健康发展,并保证人民愿意在邮局存款,大藏省规定,个人存款中最初的300万日元(折算15000美元)的利息可免税,并规定了竞争性的高利率。这项制度极为成功,以至于1980年期间,邮政储蓄总额估计接近55万亿日元(是世界最大商业银行美国银行资产的4倍)。而当时,全部城市银行的个人存款仅为31万亿日元,地区银行的个人存款也只有300万亿日元。(在70年代,邮政储蓄系统成为当时日本主要的逃税渠道,因为全国有多少个邮局,单个储户就可以开多少个300万日元的储蓄账户。邮政局承认,储蓄账户数

^① MITI, *Nempo*(fiscal 1950), p. 151. 注意,这些年度报告都是它们所覆盖的财政年度之后所准备好的;这样,譬如,1950财政年度的报告就会注明以1951年10月1日为开端。

^② 有关日本开发银行董事会成员的情况,参见 Japan Development Bank, p. 52.

目之多,简直无法查清,导致问题更复杂化的是,邮政局长经常预先提醒那些存款接近 300 万日元的客户到另一个邮政局另立账户,以免交纳利息税)。^①《财政投资和贷款计划》成立之初,发展银行被允许向其借款,然后转贷给通产省批准的工业客户。

从 1953 到 1961 年,由政府直接提供给工业的资本(与通过超额贷款间接提供相区别),其幅度由 38% 下降到 19%(见表 15)。由日本开发银行本身提供的工业资本,1953 年 22%,1961 年仅为 5%,显然,与城市银行的资金扩张相比,日本开发银行的贷款额相对变小了,但通过间接
210
导向作用(即决定是否支持某个新兴产业),日本开发银行仍保留着“指引”资本流向的能力。不论数额大小,日本开发银行的贷款成了通产省支持某个企业发展的标志,公司只要能获得日本开发银行的贷款,就可从私营渠道轻易获得所需的其他资金。^②

在 1953 到 1955 年的这段时间里,日本开发银行为通产省指定的战略性产业(即电力、船舶、煤炭和钢铁行业)的投资作出了贡献,这比它向所有工业提供资金更为重要。这段时期,日本开发银行约 83% 的资金都投入到这四个产业中,占整个电力工业总投资的 23.1%,船舶工业总投资的 33.6%,煤炭工业总投资的 29.8%,新钢铁厂的总投资的 10.6%。^③

政府的大量投资,引发了日本学术界,用“国家垄断资本主义”这个最普通的词概括自己国家的经济特征。尽管这个词的马克思主义色彩,与其说是对马克思主义思想的充实,还不如说是对日本学术界风尚的迎合。远藤湘吉教授解释,“国家垄断资本主义”是指,为了实现国家制定的政策目标,政府给产业提供资本或其他资金的行为,这是私营企

① 参见“Sharp Increase in Post Office Savings Upsets Banks and Worries Bank of Japan”,再加上社论,*Japan Economic Journal*, Oct. 7, 1980. 同样参见 Ministry of Finance, Tax Bureau, pp. 27, 41.

② MITI Journalists' Club, 1956, p. 24; Endo, 1966, pp. 174-175.

③ Japan Long Term Credit Bank, pp. 4-5.

业享受不到的。按照他的观点,《财政投资和贷款计划》是国家垄断资本主义最典型的措施,他认为这个经济形态形成于日本大萧条时期,并且一直延续到现在。^①

通产省企业局的官员不可能使用意识形态如此浓厚的概念,并且会断然否定这种马克思主义论调(即作为政府官员,他们是为某些有产阶级服务的),但他们不得不承认,远藤精确地描述了这个《财政投资和贷款计划》的作用。从1953年起,《财政投资和贷款计划》支配的金额占国家财政预算的1/3到1/2,从占国民生产总值的3.3%(1956年)上升到6.3%(1972年)。直到1973年,它完全由经济官员控制,不受议会的复查和批准。博尔索(Boltho)说,它是战后确立起来的,摆脱严格的平衡预算准则束缚的主要工具。^②

在一万田和池田建立这种两级财政结构的时候,为了准备在经济发展中担负起领导的重任,通产省也在忙于整顿自己的机构。从1949年成立时起,通产省仍要接受3年占领期的管制和吉田首相5年的敌对
211 态度。在这段时期之初,国际贸易局是其最重要的单位,其前身是原来

表 15 产业资本来源(1953—1961)

(单位:亿日元)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
私有金融机构:									
银行	1,945 (49%)	1,592 (42%)	1,767 (40%)	3,387 (49%)	3,559 (44%)	4,125 (44%)	4,808 (42%)	6,427 (42%)	7,053 (39%)
其他机构	511 (13)	969 (25)	1,289 (29)	1,913 (28)	2,351 (29)	3,029 (32)	4,132 (36)	5,849 (39)	7,286 (40)

① Endō, 1966, pp. 179. 同样参见 Fujiwara, p. 426; 以及 Shibagaki Kazuo, "Sangyō kōzō no henkaku" (《产业结构的变迁》), in Tokyo University, 1975, 8:88.

② Boltho, p. 126. 有关财政投资和贷款计划规模的数据,以及它与一般会计预算和国民生产总值之间的对比,参见 Johnson, 1978, pp. 83—84.

续表

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
小 计	2,456 (62)	2,531 (66)	3,056 (69)	5,300 (77)	5,910 (74)	7,154 (76)	8,940 (77)	12,276 (81)	14,339 (80)
公共金融机构：									
日本开发 银行	871 (22)	575 (15)	464 (11)	448 (7)	632 (8)	589 (6)	681 (6)	650 (4)	862 (5)
其他政府 银行	415 (11)	455 (12)	559 (13)	716 (10)	930 (12)	1,009 (11)	1,338 (12)	1,555 (10)	1,850 (10)
特别账户	195 (5)	274 (7)	341 (8)	431 (6)	569 (7)	716 (8)	587 (5)	651 (4)	986 (6)
小 计	1,481 (38)	1,303 (34)	1,364 (31)	1,595 (23)	2,131 (27)	2,314 (24)	2,606 (23)	2,856 (19)	3,697 (20)
总 计	3,937 (100)	3,835 (100)	4,420 (100)	6,896 (100)	8,040 (100)	9,468 (100)	11,547 (100)	15,132 (100)	18,036 (100)

资料来源：远藤湘吉(Endo Shōkichi)，《财政投资与贷款计划》，东京，1966年，第149页。

212

的贸易厅。但局的领导及多数高级官员，都是缺乏效率的外交官，他们只是被动等待各国与日本恢复外交关系。这一事实使得该局被称为“外务省分店”，并因此而引起岸信介、椎名时代资深人士的愤怒。这段时期也是通产省的“黑暗时期”。当时的总官房长是永山时雄，吉田的私人顾问白洲次郎一手安排了他的职位。^①

新任次官山本高行的首要任务就是尽量恢复产业政策官员的士气，解决永山时雄在位时的宗派问题。当时的两种形势帮他完成了心愿：一是道奇的平衡预算政策要求削减大量的政府官员；另一种形势是在朝鲜战争爆发后，盟军总部的清洗对象指向共产党，实际上主要是工会领袖。通产省拥有的一个强大的工会，即“全商工总会”，隶属于激进的“政府和国营事业工人联合会”，这个工会经常采取的一些行动，足以给政府提供解雇员工借口。例如，1950年4月全商工总会堵住濑庄太

^① 有关外务省分店(*Gaimu-shō no demise*)这个术语，参见 Policy Review Company, 1968, p. 118; 有关“黑暗时期(dark age)”这个术语，参见 Akimoto, p. 39.

郎的汽车通路,后来堵塞其办公室(濑庄太郎是东京商科大学的前校长和老校友)。他是将上任的通产省大臣,同时兼任教育部大臣。^①

在内阁直接下令裁员的基础上,利用诸如此类的事件,山本在1949年到1951年间解雇了10,000名公务员。通产省的工作人员从1949年的13,822人锐减到1952年的3,257人。^②这无疑是道奇紧缩政策最有益的成果之一;通产省已经成为一个比战后的商工省还精简但更有凝聚力的机构。

在处理党派斗争方面,山本任命石原武夫(Ishihara Takeo)为企业局局长,德永久次(Tokunaga Hisatsugu)为矿业局局长,任命平井富三郎(Hirai Tomisaburō)为通商振兴局局长,玉置敬三(Tamaki Keizō)为通商机械局局长。他们从岸信介、椎名时期就成为经验丰富的骨干,在50年代都成为次官。当山本于1952年辞职时,他指定玉置接任。与此同时,永山也任命了大多数其他的局长和课长,而他的成功之处是把佐桥资(一名统制派的后起之秀,后来升为次官),从非常重要的纺织局棉纺课长的岗位上(他从1948年12月—1951年8月在此任职)调离,出任仙台地区通产局任总务部部长(他从1951年8月—1952年8月在此任职)。

在工会组织迅速发展的占领初期,佐桥资虽然不是共产党员,却被选为全商工总会的第一任主席,这使他在清洗赤色分子的运动中易受攻击。在道奇路线实施减裁人员政策的过程中,全商工总会的成员有一天把总官房长永山抓起来,送到一个非正规法庭。当时佐桥已经不是工会领袖,但他还是同意来调解这个争端。他以其特有的坦率态度(在下一章将再提到几个例子)大声训斥工人说,他们不会因为对永山这样的傻瓜施加压力,而保住自己的工作,就此结束了争端。但此后不

^① 参见山本的回忆, in MITI, 1960, P. 115; Shiroyama, Aug. 1975, p. 315; and Takase Sōtarō Memorial Association, p. 1067.

^② 有关通产省内各部门的人数,参见 MITI, 1975, p. 95.

久,他发现自己被送上下放仙台的列车。^①

永山遭到反对的原因,不仅仅因为他充当吉田、白洲派的代理人,还因为他作为官房长在森严的等级制度上已经超越了其他几个资深的官员。特别在这个贫困和容易失业的年代,资历已经成为所有日本组织中,职业保障的关键因素。永山通过自己的政治关系超资越辈的做法,被认为对每个人都存在威胁。然而,调离永山并非易事。在这个问题上,次官玉置起了作用,他首先得到了大臣池田的支持。当时,池田因为在议会“说走了嘴”,声称不怕逼死几个小业主,为此被迫辞职。次官玉置劝说他的继任者小笠原三九郎调离永山。与此同时,永山的后台白洲,由于公开批评首相吉田而失势,永山的地位也被削弱了。

1953年,小笠原和玉置成功地将永山调离到东京地区局(他们让两年后成为次官的石原武夫接任官房长职务)任职。永山在这个新岗位上工作到第二年的7月,然后又被安排到通产省任纺织局局长。他最终在1955年结束了自己的官僚生涯,随后利用自己在东京和在纺织局任职期间的关系(争取选民支持的最好岗位)竞选参议院议员。然而在竞选中却以失败告终,像其他退休官员一样,他去了私营企业,到昭和石油公司(蚬壳牌石油公司的子公司)任社长,并兼任三菱石油化工公司的董事。^② 在他退休之后的这些年里,永山已经成为石油提炼工业中受人尊敬的“前辈”,但“永山天皇”年代作为通产省三个争议最大的时期之一,仍未被该省的同仁遗忘(其他两个时期是1941年岸信介被任命为大臣和1963年佐桥慈被解除次官职务)。

214

除了上述这些人事、党派问题之争,通产省早年已经迈出了形成高

^① Sahashi, 1967, pp. 79, 87—88, 120—126. Sahashi把他所领导的工会称做“着火的委员会(firing Committee)”(*kubikiri iinkai*)。

^② 有关永山的事例,参见 Akimi, pp. 76—77, 148—151; Akimoto, p. 43; MITI Journalists' Club, 1956, pp. 258—259; 以及 Nawa, Apr. 1976. Nagayama到昭和石油公司和三菱石油化工公司,是由于作为官房长官,为了财阀的利益,他曾经深刻涉及对四日市的原有海军石油储藏的销售。昭和石油公司和三菱石油化工公司都位于四日市。

速增长政策的最初几步。在通产省里通商局是最忙碌的地方,但当时它主要忙于审查进出口申请以及联系盟军总部,而不是考虑日本经济应何去何从。短短几年,作为计划和决策中心,企业局已经完全超越了通商局。在1949年,企业局不声不响高效率地工作着,虽然它的名字在盟军总部的档案中很少出现。1949年9月13日,内阁采纳了企业局提出的“产业合理化政策”,虽然很少有人承认,这个文件应被视为道奇路线和日本战后产业政策中最重要的一个。^①

这个文件包含着多种萌芽,如“日本开发银行”,1950年的《外资法》,对反垄断法的抨击,为支持工业增长而对税收制度的改革,以及1949年12月产业合理化审议会的建立等萌芽。两年后通过的《企业合理化促进法》(1952年3月14日第5号法令)是内阁决策的最大硕果之一,1952到1956年间,在通产省倡议下,至少58个独立的产业政策法令被通过,而它是其中的第一个。^② 在50年代,如同20年前吉野的临时工业合理局和商工审议会,企业局及产业合理化审议会对国家已经发挥了重要作用。1949年的这些思想,明显起源于商工省的一些创意,这些创意在大萧条开始时形成。

在惨淡的占领期岁月里,企业局的主要领导有局长石原武夫,副局长田中申一(他在前内阁企划院负责物资动员计划),以及岩武照彦(他退休后是神户钢厂董事会的成员),还有课长今井博(他后来是日本开发银行董事会的成员)和桶诘诚明(他后来成为大丸综合商社的副董事长)。215 他们的主要决策机构是产业合理化审议会。该组织最初由45个委员会和81个小组委员会组成,覆盖了全国每个行业,以经团联的石川一郎和东大的有泽广巳为核心,使数百名企业社长和学术专家围绕左

^① 有关文件的内容,参见 MITI, 1972, pp. 42—44. 同样参见 Tsuruta Toshimasa, “Sangyō seisaku to kigyō keiei” (《产业政策与企业管理》), in Kobayashi, 1976, p. 138.

^② 参见 Ueno, pp. 23, 221, *et seq.* 本书的副标题是“A Study of Economic Laws and Administration and Their Effects”.

右,它是政府同商工业界联系的主要纽带。它的委员会可以详细审查和修改政府提出来的建议,这些建议范围广泛:从钢铁工业合理化,到出口日本电影以赚取外汇的可能性等等。^①

审议会最鲜为人知,但后来又最受好评的活动,当属企业管理改革,终身雇佣制的制度化,以及提高日本工人的劳动生产率等方面。野田信夫曾任职三菱社长,审议会企业管理委员会的主席经常说,产品管理思想和生产率的计算方法,是审议会向美国学来的,但具有讽刺意味的是,在70年代,其中的一些思想却开始被日本回输给美国。^②

关于企业管理问题,管理委员会向盟军总部和美国空军请来一些演讲人,其中许多人在全国给经理人和新闻记者做巡回演讲。美国教授丹明(W. E. Deming)关于统计学和工业工程的见解深深吸引了管理委员会,以至于专门用他的名字设立了一个奖项。这项质量管理“丹明奖”,由日本科技联盟和日本经济新闻社联合建立起来,在1951年首次授予昭和电工公司、八幡钢铁公司和田边制药公司。丹明也因为跟石川一郎亲密的私人关系而成为一个广受欢迎的演讲家。石川一郎当时是经团联的总裁、工业合理化委员会的首脑、昭和电工公司的董事长、工业标准和由独立检测机构颁发产品合格证的倡导人。^③

受到美国“科学管理”概念的鼓舞,产业合理化审议会发行了大量出版物,赞助了很多演讲人,导致了50年代中期所谓的“企业管理热”以

① MITI, *Nempō*(fiscal 1949), p. 128; (fiscal 1950), p. 148; (fiscal 1951), pp. 145—149; and (fiscal 1952), p. 164.

② Noda Nobuo, pp. 27—28. 有关美国反向日本学习管理技巧的论述,参见“U. S. Firms Worried by Productivity Lag; Copy Japan in Seeking Employee's Advice”, *Wall Street Journal*, Feb. 21, 1980; 以及 Martin Bronfenbrenner 的重要后续信件,“How Japanese Firms Pick Their Workers”, *Wall Street Journal*, Mar. 10, 1980.

③ Noda Nobuo, p. 24; Sakaguchi, p. 175; 以及由丹明所撰写的对于石川的颂词, in Federation of Economic Organizations, pp. 264—267. 1980年的丹明奖学金获得者是富士复印机公司(Fuji Xerox Co.). 参见 *Wall Street Journal*, Oct. 16, 1980.

及大量畅销书的出现,如彼得·夫·德勒克(Peter F. Drucker)编著的《管理实践》(1954年出版,1956年译成日文)等。同等重要的是(特别对
216 那些主张当代日本雇佣制度来源于传统习惯人来说),审议会的劳动力委员会仅在1951年就开了22次会议,为工资和提升制度、工作场所的组织 and 防止罢工措施、雇员的培训程序等提出标准。这些标准后来被推荐给全国所有公司。工业合理化审议会没有法律权力把自己的建议强加给某个具体的企业,但不要忘记,审议会的发起人通产省,如果认为某家公司在浪费宝贵资源的话,能够而且确实会使这家公司得不到外汇。所以,审议会的培训计划能被认真贯彻,所提建议能被广泛采纳,也就不足为奇了。^①

在建立产业合理化审议会后,企业局接下来的一个重大创举,就是颁布了“外资法”(1950年5月10日第163号法令)。1949年通过的“外汇外贸管理法”已经授权政府可以集中所有通过出口赚来的外汇(法律规定外汇获得者必须在十天之内将外汇出售给外汇银行),而这项权力使得政府可以通过外汇预算控制进口。通产省想尽办法压缩制成品的进口,特别是那些与国内产品相竞争的制成品,但又迫切希望进口现代技术和机器设备。问题的关键是如何压低价钱和“打开包裹”,因为外国技术通常是被事先包装后引进来的——也就是说要把外国技术从外国所有权、专利权、技术协议、合资企业建议、外资参与、表决权以及外国经理参加董事会等被束缚的包裹中分离出来。

外资法解决了这个问题。它建立一个外资委员会,并规定外国投资者想领取技术特许证、获得股票、分享专利或订立任何在日本给他们提供资产的合同时,必须事先得到审议会的许可(占领期结束时,审议会的这项权力移交给了企业局)。盟军总部批准了这项法律,以确保能获得因支付许可证费用而缴纳的外汇,但日本对国外进口技术进行了限制,他们只关心那些日本工业发展所必需的外国技术。正如盟军总

^① MITI, *Nempō*(fiscal 1951), p. 148; and (fiscal 1952), p. 136.

部写道：“法律中的限制性条款，随着其必要性的消失，将被放宽和取消。”^①但种种限制被真正放开是在 1968 年，此时日本国际收支逆差的压力早已缓解。^②

企业局另一个巨大的成就是 1952 年的《企业合理化促进法》的制定，这项法律花了两年时间进行计划、咨询和政治准备。它的实际起草人是石原和樋诘。通产省称这项法律是一个“完全划时代的立法”。^③它的复杂性条款可以归结为三个基本点：第一，为新机器、新装备的实验性安装和试运行提供直接的政府补助，以及快速折旧和免除一切用于研究和开发的投资的地方税；第二，授权某些企业（由内阁指定）在安装现代化设备后第一年内可以按 50% 比例折旧其成本；第三，委托中央和地方政府用公款建造港口、公路、电力网、煤气主干道和工业园，以供被批准的工业使用。^④

最后这一点，也许是该项法律最为重要的一条，因为它大大降低了生产成本。在此后的 20 年中，通产省和建设省不仅竭尽所能发展工业建设基础设施，而且尽量对它们合理规划。该条款背后的思想是，既然已经认识到日本的工业必须进口大部分原材料来出口其成品，那么工厂和港口设施就应该结为一体。根据经验，战前的日本钢铁工业已经认识到，需要进口 6 吨原材料才能生产 1 吨钢材。^⑤ 为了改变这种状况，通产省疏浚海港，把工厂建在码头旁边，将加工厂建在成品制造厂附近。这项政策的最著名的成果之一是，在千叶辖区内东京湾，填海而成的土地上，建成了京野工业带和石油化工联合企业。仅川崎钢铁公司就从千叶区收到无偿土地 300 万平方米，并在 1953 年点燃了新购买

① Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 50, “Foreign Trade”, p. 130.

② Ariga Michiko, “Regulation of International Licensing Agreements under the Japanese Antimonopoly Law”, in Doi and Shattuck, p. 289.

③ MITI, *Nem pō* (fiscal 1951), p. 149.

④ MITI, 1957, pp. 13—14.

⑤ Sahashi, 1972, p. 160.

的综合设备(从铸铁到成卷钢板,在当时最为先进)的一座鼓风机。当时一万田、银行,以及川崎的最大竞争对手(如八幡、富士和日本钢管)都曾嘲笑川崎的做法,认为这种大规模投资脱离了日本当时的实际能力和需要。由于这件事获得了史无前例的成功,通产省绝不会让这种经验轻易被人遗忘。^①

尽管通产省早期在发展银行、外资法、产业合理化委员会和法律方面取得了巨大成功,但日本经济要建立一个真正的高速增长体制还有一段路要走。在整个1950到1954年时期,经济波动困扰着整个国家。218 造成波动的原因,首先是朝鲜停战谈判和停战,其次是国际收支逆差。因为每当人民的经济状况稍微改善一点,进口就超过了出口(参看表16)。1951年和1954年的衰退造成不少企业破产(最大的破产当属尼崎钢铁,被神户钢铁并购),越来越多的制造厂转而寻求政府指导。但政府的意见是分歧的。如果说吉田还有一个经济策略的话,这个策略就是与美国的结盟关系尽量密切。通产省的官员并不必然反对这种态度,但他们的爱国主义促使他们在依靠美国的同时还尽量与之竞争。而且,有些官员想要恢复日本同中国大陆的传统贸易,这一点是吉田和美国断然反对的。更为重要的是,通产省主张将工业结构从轻工业转换到重工业上来,而一万田和大多数消费者都认为这样做是没有经济意义的。

表 16 日本的经济周期(1950—1974)

通 称	周 期	持续时间(月)
1. 朝战景气	6/1950—6/1951	13
2. 停战衰退	7/1951—10/1951	4
3. 消费景气	11/1951—1/1954	27
4. 1954年衰退	2/1954—11/1954	10

^① 参见 Arisawa, 1976, pp. 344—347; Akimi, pp. 49—53; and MITI, 1970, p. 502. 有关后来通产省官员由于反对川崎的计划而嘲笑他的事例,参见 Amaya, pp. 75—76.

续表

通称	周期	持续时间(月)
5. 神武景气(持续高度景气通称)	12/1954— 6/1957	31
6. 锅底不景气(持续景气低迷)	7/1957— 6/1958	12
7. 岩户景气(设备投资主导型景气)	7/1958—12/1961	42
8. 1962年衰退	1/1962—10/1962	10
9. 非景气繁荣	11/1962—10/1964	24
10. 1965年衰退(或称结构性衰退)	11/1964—10/1965	12
11. 伊奘诺高度景气(高度景气的俗称)	11/1965— 6/1970	56
12. 1970—1971年衰退	7/1970—12/1971	18
13. 不寻常的通胀时期	1/1972— 1/1974	25
14. 石油冲击以后	2/1974—	

资料来源:吉野的《战后日本企业管理》和小林美的《日本企业管理研究》,东京,1976,3:2。

恢复日本独立的旧金山和平条约于1952年4月28日开始生效。由于美国的支持,日本1952年5月29日加入了国际货币基金组织及国际开发银行(即世界银行),而在1955年8月12日,日本又加入了关贸总协定(GATT)。但当时日本的国际货币基金组织和关贸总协定的会员资格都属于为穷国保留的特殊类别。1953年9月15日,日本还同美国签订了一个基本商业条约。在日本的这些国际联系和条约中,有些并不被很好的尊重和欢迎,特别是吉田通过世界银行贷款引进外资的计划,引起了许多民族主义者的愤怒,从而导致某些议员在国会里大呼“国耻”。^①但尽管如此,吉田还是推行了贷款协议。1953年秋,世界银行首次把用来建立热发电厂的4020万美元贷款,借给了关西、中部和九州电力公司。在随后几年,钢铁公司也向世界银行贷款。通产省对这些贷款很满意,同时从围绕举借外债问题引起的政治争论中也觉察到,有充分的理由按照自己设计的方案继续争取高速增长。

占领期刚一结束,吉田政府即下令全面的总结盟军总部时代遗留

^① 有关世界银行贷款的论述,参见 MITI, 1972, p. 101. 有关对其所做出的反应,参见 Ōbori Hiromu 的回忆录,他曾去华盛顿协助贷款谈判, in Industrial Policy Research Institute, p. 238; 以及 MITI Journalists' Club, 1956, pp. 47—48.

下来的行政部门和所有法律条例。在诸多事情中,吉田本人尤其想撤销象征着控制经济的经济稳定委员会(ESB),但通产省喜欢它,派去该部任职的官员人数也最多。为了将它保存下来,通产省的平井富三郎越过吉田,取得自由党的同意,将经济安稳定委员会改变成一个较小的、专门从事经济分析和预测(只有399人)的机构。^①这样,在1952年8月1日,强大的经济稳定委员会(它的名字就足以让人心惊胆战)成为“经济审议厅”,成为一个根本没有具体业务工作的“智囊机构”。1955年7月20日,吉田离任以后,它又更名为“经济企划厅”。

“经济审议厅”或“经济企划厅”继续被通产省看成是其分支机构,派人担任该厅的次官、合作局的领导岗位以及许多其他重要岗位。而且,经济稳定委员会的具体权力在1952年,已经移交给通产省。通商局(ITB)开始编制和管理外汇预算,企业局开始审查国外投资建议。这些发展情况改变了通商局,位于原通产省大楼三层的通商局办公室,被称为“东京虎门银座”,因为每天都有成百上千的进口商集中在那儿寻求许可证。通产省的新闻观察员认为那段时期是该省最为腐败的时期。通商局的官员接受了许多礼物,还受邀参加麻将会(他们在那儿好像永远不会输钱),有些贸易公司还雇佣有魅力的女谈判员和通商局打交道。^②甚至有人断言,绝密的外汇预算副本被有些官员以大价钱售出,这对进口商来说极有价值,因为他们可以据此推算出每种商品被批准的价格。^③这些状况是严格控制贸易的自然产物,但它对通商局的声誉却毫无益处。

吉田政府在占领期结束后进行了总结,通产省借此机会,彻底改组

^① 参见 Hirai 在 *Tsūsan jyanaru* 中的评论, May 24, 1975, p. 29. 同样参见 Ōnishi, p. 12.

^② Akimi, p. 78; Akimoto, pp. 19—21; and MITI Journalists' Club, 1956, pp. 66—87.

^③ 参见“Kurabu kisha hōdan”(《新闻俱乐部记者们的自由讨论》), *Tsūsan jyanaru*, May 24, 1975, p. 50.

了自身机构后。官房重新制定了通产省的组织法,《新法》(第 275 号法令)于 1952 年 7 月 31 日通过。该法划掉了各工业局名称前的“通商”前缀,将通商局和贸易振兴局合并成一个大单位,还撤销了原来附属首相府的盟军总部公用事业局。通产省还另建公用事业局,老电力局(1943 年成立时隶属军需省领导)是其前身。为了承担起已被撤销的经济稳定委员会的计划和他管理职能,企业局的各个课也扩大了编制。这样,通产省就形成了在整个高速增长运行时期维持不变的机构格局,该格局直到 1973 年才被改革。

在关键的 1952—1953 年,通产省还推行了一些其他改革,这导致了它与有名的“公正贸易委员会”(KFC,由盟军总部建立)之间的冲突,公正贸易委员会负责监护和执行被称为经济宪法的《反垄断法》。反垄断法正式名称是《关于禁止私人垄断和维护公正贸易法》(1947 年 4 月 14 日第 54 号法令),它在占领期结束以前曾有过受挫折的经历。盟军总部认为:“除了 1934 年通过的、主要为了防止伪造和用欺骗手段出卖货物的《不正当竞争法》,总体上,日本的立法部门还没有制定过其他任何反对不公正贸易行为的法律,并且,自由、竞争性企业符合公众利益的观念也未确立。”但是盟军总部也承认:“政府各部门的许多人员,严重缺乏对反垄断措施的理解和支持。”^①

221

按照最初的草案,反垄断法禁止以下内容:企业合谋定价、限制生产数量和销售数量,在企业之间细分市场和客户,建造或扩充设施,垄断生产的新技术和新方法。法律的第九条——禁止控股公司(同宪法第九条禁止使用武力一样著名),一直完整未动地保持到现在。事实上,战后的日本经济并不存在控股公司,财阀在完全不同的基础上被重建为相互持股的银行系列(前面已讨论过)。法律还创立了公正贸易委员会,共 7 名成员,成员任期 5 年,由首相提名,并需要经众议院同意。

^① Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 26, “Promotion of Fair Trade Practices”, pp. 95, 101.

刚一通过,反垄断法就遭到了修改。盟军总部发现,根据民法条文,通过建立“贸易协会”作为非商业性的联合会或基金会,一些公司可以逃避反垄断法。基于此,盟军总部命令日本政府制定“贸易协会法”(1948年7月29日第191号法令),该法规定,超过两个或两个以上的企业家组成的协会,须在成立后的30天内到公正贸易委员会登记。通产省于1953年废除了这项法律。

需要考虑的另一个问题是,自从吉野的“重要输出工业组合法”在1925年通过以后,中小企业就不再依靠倾销手段而是依靠卡特尔维持运行。盟军总部同意给他们一些特殊帮助,但并不意味着他们的卡特尔不受反垄断法的约束,1948年8月1日,盟军总部成立了中小企业厅,该企业厅先后成为商工省和通产省的外部机构。这个机构要收集、分析及免费发布关于原料采购、营销可能性、营业方法等信息。实际上,它充当着中小企业界卡特尔总部的作用。中小企业厅的第一任厅长是蜷川虎三(京都大学的前经济系主任),为了使他的单位得到更多权力和稳定的预算,他同盟军总部和吉田政府作了坚决的斗争,他还特别希望政府为中、小企业筹集资金。

盟军总部给政府施加压力,要求政府满足蜷川的要求(1950年4月24日第108号法令,修正通产省组织法),在这之后,他退休并被选为京都市长,而在京都有很多中、小企业。在社会主义者和共产党人的支持
222 下,他从1950年到1978年担任京都市长,并成为国家保守当局身上的芒刺。通产省对中小企业厅从来就没热心过,但中小企业界手中的政治力量使它除了支持,别无选择。而且,通产省一些官员发现,中小企业厅长官,可以为他们自己退休后的政治生涯谋求选民支持,是个绝好的职位。因此多年来,通产省对中小企业厅的态度始终忽冷忽热。直到现在,如果不能说是主要单位的话,它仍是通产省一个必不可少的单位。

禁止订立提供技术或知识独家使用权的协议,是最初的反垄断法最严重的问题。盟军总部的史学家强词夺理地辩解,“这项规定代表了

先进的反垄断思想”。^①事实上,这项限制规定太过先进,以至于在美国也根本不存在。在美国,技能和贸易秘密受各州法律的正当保护,而专利权在联邦宪法中有明文规定(第 1.8.8 条)。最初的反垄断法似乎要禁止取得独家专利权的协议,这就立即打消了日本人想进口技术的所有念头。

盟军总部好像没意识到,与该法有关的工业财产权争端,在日本和外国公司之间到底已经持续了多久。这个问题至少要追溯到 1933 年,当时由于名字相似,美国火石(Firestone)橡胶公司起诉日本桥石(Bridgestone)橡胶公司(该公司创建于 1931 年,桥石公司胜诉,因为它的创办人石桥指出,桥石(Bridgestone)是他家姓的直译)。1949 年,这些争端仍然很惹人注目,因为政府延长了所有战前颁发给外国人的专利期限(日本的专利有效期一般为 15 年,而美国专利有效期为 17 年),还因为那时杜邦公司正在起诉东洋人纺织品公司,控告该公司侵犯其尼龙 6 号的专利权(这件事后来在庭外解决,杜邦公司和东洋人丝公司最终结成了企业伙伴)。^②

根据当时的反垄断法,许多外国公司得出结论,在日本,他们不仅不能保护自己的技术和贸易秘密(关于技术,日本政府从来没有制定过反对违约行为的法律),而且甚至连专利转让许可协议也得不到尊重。在这些问题得到法律的澄清之前,大多数人都拒绝出售专利。因此,为了促进经济恢复,盟军总部授权对反垄断法进行首次修正(1949 年 7 月 18 日第 214 号法令),放宽了有关专利和独家代理合同的限制条款,并允许外国公司持有日本公司的股票。法律的修改自然也促使通产省对

223

① Supreme Commander for the Allied Powers, Monograph 26, “Promotion of Fair Trade Practices”, p. 60.

② 有关桥石橡胶公司诉讼案,参见 Hewins, p. 310; 有关杜邦—东洋人诉讼案,参见 Senba Tsuneyoshi, “Sengo sangyō gōrika to gijutsu dōnyū”(《战后产业合理化与技术进口》), in History of Industrial Policy Research Institute, 1977a, pp. 118—119.

外资法的制定,以便让日本政府获得权力,能够掌握谁获得了什么专利以及缴纳多少专利费的。

各种对反垄断法的挑战和反垄断法本身的变化,都是通产省 1952 年行动的开端。正如前一章提到的,从 1946 年起,根据“临时物资供需调整法”,商工省、经济安定本部及其附属国营公司,对国内经济领域里所有的商品都行使用过绝对的控制权。这项由盟军总部批准的法律,作为战时国家总动员法的紧急替代物,应当在 1948 年 4 月 1 日到期,但由于当时物资短缺和配给的需要,盟军总部又将其延长两年。到 1950 年,当政府建议继续延期时,盟军总部提出异议说:“在盟军总部看来,这项建议,好像是日本政府要求把控制措施继续实施下去并且加以制度化,而不是要终止它。”^①但由于日本担心放弃物资供需计划会造成经济的不稳定,盟军总部最后同意将其再延长一年。在 1951 年 4 月期间,朝鲜谈判开始,随之而来的是“停战衰退”的苗头,于是盟军总部又将该法延期一年。但盟军总部和吉田都决定在 1952 年 4 月 1 日时将该法废除。

通产省常说,默许废除“临时物资供需调整法”一事证明,与大藏省和农林省相比,通产省是更倾向于自由化和弱化管理的部门,而大藏、农林两省的管制法律(对银行和粮食生产)却从未终止过。^②另一方面,前田教授则认为,临时物资供需调整法的废除,带来的是“第二管制时代”,在这个管制时代,通产省利用外汇预算来执行其方针政策,该时代一直延续到 1964 年。^③

不管人们对这个问题有什么看法,事实上,该法 1952 年春被废除后,确实对几个行业产生了严重的不安定的影响,特别对那些拥有许多

① Supreme Commander for the Allied Powers, *Historical Monographs*, vol. X., part C, “Elimination of Private Control Associations”, p. 85. 这篇专论并不包含在这套缩影胶片上,而通常由美国国家档案馆所使用;它是由美国国家档案馆在 1974 年 6 月 4 日,在作者的特别要求下进行微缩留存的。

② 参见, e. g., MITI, 1969a, p. 6.

③ Maeda, 1975, p. 14.

企业且竞争激烈,又由于美国采购的减少而受到损害的部门。在这种情况下,作为一个新部门,通产省第一次采取了完全独立的行动。1952年2月25日,它以非正式的方式,建议10个大棉纺织厂减产40%,并且定额分配给每一个棉纺厂。对于那些拒绝“行政指导”的企业,通产省声称(仍是口头上的且非正式的)它们将不能得到下个月购进原棉所需的外汇。这是战后日本新事物(通产省限制生产的建议)的创例,也是接踵而来由政府组织卡特尔的创例。3月和5月,相同的限产建议分别下达到了橡胶和钢铁业。公正贸易委员会认为通产省的行为不合法,但通产省回应说反垄断法并不禁止政府提出的非正式建议,并仍然坚持自己的政策。

224

事情继续发生。同年4月占领期刚一结束,通产省即在国会上提出两项法律——《安定特定中小企业临时处置法》(1952年8月1日第294号法令)和《出口交易法》(1952年8月5日第299号发令)。这两项法律都授权通产省可以在小企业组织中组织卡特尔作为反垄断法的例外。这两项法律是由一个独立的日本政府制定,是许多即将颁布的同类法律(如1953年反垄断法的第一次修订)的先例。

整个1953年,钢铁联合会和经济团体联合会(简称经团联)都向国会(有人说他们还贿赂了国会成员)请愿,要求允许衰退的行业或想要实施合理化计划的行业组织卡特尔。根据通产省的年度报告,通产省的立场是尊重反垄断法的愿旨,但在实践中发现,反垄断法导致了工业过分分散,阻碍了资本积累,不利于提高国际竞争力。通产省在所提出的修改反垄断法的建议中,请求批准“合作行为”(卡特尔的新的委婉的说法)的权力,从而可以对不景气的行业实行限产限销,对进行合理化的工业则可以降低成本,促进出口。这种“合作行为”包括分享技术,限制生产线,联合使用原材料和制成品的仓库,以及共同协商投资计划。1953年9月1日,国会修改了《反垄断法》(第259号法令),允许所谓的衰退卡特尔和合理化卡特尔,并废除了盟军总部制定的贸易组织法。《纽约时报》东京特派员如此写道:“占领时期,由盟军统帅麦克阿瑟将军

强加给日本人民的反垄断措施，至今已荡然无存。”^①

在随后几年里，通产省继续向公正贸易委员会和反垄断法施加压力，但是两者都没有彻底消失。为了迫使卡特尔接纳小出口商，帮助普通贸易公司变强变大，1995年，通产省修改了《出口交易法》（现称《进出口交易法》，8月2日第121号法令）。同年它还废除了占领期制定的《禁止经济权利过度集中法》。1956年期间，通产省开始倡议制定一系列“工业法”，以便提供反垄断法的例外，其中包括《纺织业装备特别措施》（1956年6月5日第30号法令），《机械工业促进特别措施法》（1956年6月15日第154号法令），以及《电子工业促进特别措施法》（1957年6月11日第171号法令）等。之后在1958年，通产省又促使公正贸易委员会批准所谓“公共销售制度”计划（这是通产省为钢铁工业制定的），这是由稻山嘉宽（原商工省官员，后来担任八幡钢铁公司社长）和佐桥资（后来任重工业局副局长）发明的一个巧妙的价格操纵制度。^② 有些人觉得，公正贸易委员会将批准除剽窃以外的所有请求，只要通产省认为它是日本经济快速增长所必需的。

事实上，通产省认为完全废除反垄断法的时机已经成熟。从1957年10月到1958年2月，企业局发起了一个旨在探讨反垄断法未来地位的内阁级审议委员会。中山伊制朗教授担任该会的主席，审议委员会在最后的报告陈述：“《反垄断法》的规定并不一定适应我们国家经济的正常运转”，“维持一种由法律保障的自由竞争制度并不符合公众利益”。审议委员会还建议制订一部新法律，该法将允许“协调投资”，鼓励合并，以克服在银行系列间“过度的竞争”。

① “New Japanese Law Sanctions Cartels”, *New York Times*, Sept. 27, 1953.

② 有关钢铁公司的“公共销售制度”，参见 Nawa, 1976a, pp. 146—154; Sashiki, 1967, pp. 180—185; 以及“Gyōsei shidō no jittai o arau”（《探究行政指导的现实》），*Tōyō keizai*, Apr. 6, 1974, pp. 31—33. Ariga Michiko, 公正贸易委员会的一名长期职员，第一位担任该委员会主席（1967—1972）的女性，将钢铁销售制度看作对于《反垄断法》的一种削弱。参见对他的采访，“Kazaana aita dokkinho”（《给〈反垄断法〉打上洞》），*Ekonomisuto* Editorial Board, 1:226—254, 特别是 pp. 243—244.

1958年10月,新法在国会上被提出,但由于政府企图修正《警察职责法》引起了轩然大波,新法被淹没在混乱之中。第二年,热衷于废除《反垄断法》的通产省“在彩云迷惑下睡了一大觉”。^①之后,形势开始发生微妙变化。公正贸易委员会并没有恢复它从前的权力,但仍保持残存的权力。直到1958年,人民一致认为,通产省的措施对恢复民族经济独立是必要的。而后,关于这个问题又出现了分歧。通产省后来的大多数革新措施都以“行政指导”为基础——如佐桥资的指定行业促进特别措施法(在下一章讨论)失败之后,实施的协调投资措施。公正贸易委员会继续存在,最后在1974年2月,提出了其第一个正式指控以反对抑制贸易。(将在第八章讨论)

226

反垄断的法律是一个有争议的话题。西方理论坚持认为,为了维持竞争,它是产业政策必不可少的工具。另一方面,前通产省次官佐桥资反驳说,在竞争和增长两个方面,与批评日本的西方经济相比,日本产业政策创造了更高的经济水平,虽然日本产业政策反对《反垄断法》。^②从通产省的历史观点来看,1953年修改《反垄断法》的重大意义在于,它几乎完成了通产省的整套产业政策。现在,通产省控制的活动包括:外汇、外资、卡特尔、银行系列、工业区位和直接的政府筹资以及工业合理化委员会的一系列活动。它几乎已经准备好实施高速发展体制,但仍需要进行一些税制改革,以及对其具体观点的政治支持。正是朝鲜战争之后于1954年出现的严重经济衰退,为通产省提供了实现上述两者的机会。正如角间隆所说,在特别采购兴起之后出现的衰退,对于日本经济的发展,同朝鲜战争本身一样重要;而衰退的影响却被忽视得太久了。^③

1950年6月朝鲜战争爆发,在此后的4年时间里,美国给日本经济注入了大约23.7亿美元的特别采购。这个因素,加上合理化运动的影

^① MITI, *Nempō* (fiscal 1957), pp. 100—101; (fiscal 1958), p. 100; and (fiscal 1959) p. 99.

^② Sahashi, 1971a, pp. 266—275; Sahashi, 1972, pp. 18—19.

^③ Kakuma, 1979b, p. 106.

响,人民又回到了工作岗位,再加上占领期结束后人们心理上产生的幸福感,导致了1952年到1953年初,消费和投资的急速繁荣。消费品和工业机器的进口直线上升。到1953年底,日本出现了2.6亿美元的国际收支赤字,而预期1954年的情况会更坏。库存量越来越大,由于日本产品价格相对较高,加上朝鲜战争后国际贸易增长减慢,导致日本的出口销售额也逐渐放缓。大藏省和日本银行除了紧缩信贷和削减政府开支外别无他法,包括削减《财政投资贷款计划》的支出和发展银行的贷款。他们对信贷和进口的挤压导致了经济衰退。

通产省冈野大臣(1953年5月—1954年1月)命令国际贸易局,削减进口食物、化工品、药品和纺织品外汇额度,外汇额度从1952年4月到9月期间的800万美元下降到1953年4月到9月期间的400万美
227元。1953年10月,冈野取消了所有这些用于进口的外汇配额,这立即引起东京地区上百家消费品经销门市的关门停业,并导致黑市重新出现。在这样的情况下,许多官方机构开始考虑如何克服日本对美国特别采购的依赖问题,甚至连吉田首相也不得不承认,他的经济势力分散政策不起作用了。

第一个重要计划来自经济审议厅,通产大臣冈野(前三和银行总裁)同时担任该厅的长官,通产省的平井富三郎兼任次官(1951年5月到1953年11月)。该计划威震朝野,被正式称为“冈野计划”,其官方名称为“促进我国的经济独立”,这个计划,概述了为扩大出口,需要做出的种种新的努力。但是,为了做到这一点,冈野和平井不仅要求更多的合理化运动,而且还需要尽力恢复同东南亚的经济关系,还要求建立一个合理化的税收制度和—个发展进口替代产业的宏伟计划。

冈野计划也反映了通产省内部的观点,那就是只有通过“重工业化和化学工业化”才能突破日本不可避免的国际收支逆差压力,这就要求必须建立一个如下的工业结构:它的出口产品需求收入弹性要大于传统轻工业品的需求收入弹性。需求收入弹性指的是产品需求数量变化的百分比与购买者收入的变化百分比之间的比率。与一些人相同,冈

野和平井首先认识到：随着人们收入的增加，他们对食物和纺织品的需求变化很小，但对诸如电器和汽车之类的产品需求却按比例地增加。他们的结论是：如果想要摆脱这种依赖性，即使失去日本的所谓相对优势（主要是大量的廉价劳动力），日本也必须生产这些产品。^①

首相当即拒绝了冈野计划，拒绝的原因不在于它的内容，而主要是因为它是一种“计划”性质的建议，吉田认为这些建议只适用于社会主义国家。冈野离开了政府，平井也回到了通产省担任次官（1953年11月到1955年11月）。但在1954年，随着衰退的开始并越来越严重，冈野计划的思想在许多不同的场合，以不同的形式重复出现。吉田也开始失去对自由党的控制，他选择的冈野继任人爱知揆不仅是大藏省池田的老助手（他是财阀解散时期的银行局长），而且是一个比冈野更有影响力的政治家。

228

1954年9月，爱知揆和其他一些政府官员促使内阁采纳了“经济扩张全面政策”。^②同在这月末，这项政策反过来又授权通产省发表题为“新国际贸易和产业政策大纲”的基本策略声明。这两个文件都是冈野计划的更新版本。最后，吉田政府在12月垮台，而吉田的对手鸠山一郎成为首相。他又将石桥调回政府，担任通产省大臣。通产省在政治上被忽视的日子结束了，从此，通产省大臣成为政府中最有权势的人物之一，要想成为首相，这个职位是必不可少的三块踏脚石之一（其他两个是大藏省和外务省）。

平井证实，石桥提出了最后理论公式，这是其他计划人员没能做到。石桥指出出口的关键当然是降低成本，而成本降低的关键在于扩大生产，实现规模经济。但是要扩大生产，日本的生产商需要更多的消费者。到哪里去寻找消费者呢？那就是本身潜力巨大的日本市场。日本人们经历了至少20年的金融紧缩，他们愿意购买任何他们买得起的

① Economic Planning Agency, 1976, pp. 75—76; and Ōnishi, p. 13. Kusayanagi Daizo 在 *Bungei shunjū* 中提及重工业和化学工业政策的起源, Aug. 1974, pp. 112—113.

② 有关通产省计划的内容，参见 MITI, 1962, pp. 499—501.

东西。石桥的想法是通产省既要促进出口,也要促进国内销售。当出现国际收支逆差时,政府可以削减国内需求,增加出口;当进口原材料的支付问题缓解时,重点就应该扩大国内的销售额。如果这想法能成功的话,日本的工厂在整个经济周期内都能保持运行。用平井的话说,石桥“将促进出口和高速增长结合起来,形成了一个连贯的理论”。^①

229 这些想法跟池田勇人非常相投。作为吉田的门徒,池田并没有在鸠山内阁(这个内阁是老的吉田班子与新的自由民主党政府的过渡)中得到一个职位。自由民主党成立于1955年11月15日。但是在随后的石桥和岸信内阁中,池田担任大藏大臣,继续大力执行石桥的主张。1956年12月,通过有名的削减1,000亿日元所得税的举措,池田又把钱交还给了消费者和工业家,这个空前之举开始积极刺激规模足有美国市场一半的国内市场。正如一位当代日本分析家所说:“我们看到那些出口增加导致产量增加(而不是反过来的)的行业,只有半导体、收音机,可能还有照相机。我们并不认为这些行业具有稳固的基础,因为人们对它们,特别是半导体的需求很快就会饱和。而所有其他产品的出口增加,主要是由于国内市场的扩大引起的。”^②因此,这个由国内的“消费者革命”和促进出口的新机构培育形成的高速增长体制,正是由于石桥与池田,才得以最终确立。

1954年9月通产省的政策声明,导致了几个有关促进出口的新机构的成立。一个是“最高出口委员会”,由首相、通产大臣、大藏首相、农林大臣、日本银行总裁、进出口银行总裁和几个企业的领导组成。它的著名公开职能就是,确定来年的出口目标,并在政府的最高层宣扬全力促进出口的必要性。这一内阁级别的委员会当然不会自己制订目标,而是将这个任务交给新成立的经济企划厅(经过重组的经济审议厅的

^① 参见平井对于冈野和石桥的评价, in Matsubayashi, 1973, pp. 31—34, 41—42; and Industrial Policy Research Institute, p. 247.

^② 引自 *Consider Japan*, p. 56.

新名称)。经济企划厅的主要任务是制定“计划”，向政府和企业表明在某个时期内国家应该努力完成的目标。不必说，经济企划厅同它的前身一样受到通产省的管辖，虽然在 60 年代它曾企图(但没有成功)摆脱对其强大上级的依赖。表 17 归纳了经济企划厅为整体经济所制定的头三个长远规划。^①

另一个新成立的机构是“日本贸易振兴协会”，该机构是为了解决平井所说的“盲目贸易”问题而设立的一个国际商情机构。平井和其他人所认为的“盲目贸易”指的是 50 年代中期日本制造商，在不知道在国外市场上应该生产什么产品的具体信息的情况下，盲目经营的状况。他们还缺乏国外代理帮助他们密切注意关税税率的变化和产品规格的改变，以及帮助他们宣传和推销自己的新产品。成立“日本贸易振兴协会”可以解决这些问题。到 1975 年，它已经在 55 个国家拥有 24 个贸易中心和 54 个报告处。

230

表 17 经济企划厅计划(1955—1960)

	1	2	3
项 目	经济独立五年计划	新的长远经济计划	国民收入倍增计划
计划日期	12/1955	12/1957	12/1960
内阁	鸠山	岸信介	池田
计划期间	1956 到 1960	1958 到 1962	1961 到 1970
计划增长率	5.0%	6.5%	7.2%
实际增长率	9.1%	10.1%	10.4%*

*1961 到 1967 年的增长率。

在整个 50 年代，“日本贸易振兴协会”实际上经历了三个阶段。第一个阶段，是 1951 年在大阪成立的，由市长赤间文三([Akama Bunzō], 前商工省官员, 1925—1947)和大阪市商工业联合会主席衫道助(Sugi Michisuke)倡议, 关西的一些企业家和个别县区筹资创办, 而

① 参见 Shibagaki Kazuo, in Tokyo University, 1975, 8:89.

通产省只是批准了它的活动。“日本贸易振兴协会”的第二个阶段是在1954年,通产省接管了它,为它提供更多资金并大力扩展其业务。最后一个阶段是在1958年,通产省意识到,国家提供的筹资额已经远远超出各县的筹资额,应将“日本贸易振兴协会”更安全地控制在省内,因此“日本贸易振兴协会”转变成了国营企业,中央政府拨付其全部资金(日本贸易振兴协会法,1958年4月26日第95号法令)。从1951年起,通产省开始指派“日本贸易振兴协会”主要的领导人员,特别是经理(从1951年到1954年是冈部邦生(Okabe Kunio),退休不久的通产省贸易促进局局长;从1954到1956年是长林贞一(Nagamura Teiichi),他刚结束其通产省经济审议厅的次官职务)。实际上,“日本贸易振兴协会”的全体海外人事,都是通产省调派的。^①

“日本贸易振兴协会”除了在早期,是大阪企业领袖们的智力创造物,它一直是通产省运作的臂膀。但是,1958年后,“日本贸易振兴协会”的法律地位是国营企业而非政府机关,这使它在美国遇到了麻烦。在50年代后期,“日本贸易振兴协会”在华盛顿成立了一个名为“美日贸易委员会”的机构,该机构的工作人员全部由美国人组成,但该机构却没能依据1938年制定的外国代理人注册法登记注册。这个疏忽引起了
231 美国司法部在1976年,以民事欺诈为由,对贸易会提起诉讼,并控告它90%的资金,实际上来自于通产省通过“日本贸易振兴协会”纽约办事处。美日贸易委员会在庭外解决了此事。同时也答应作为外国代理机构登记,并确认其出版物的资料来自日本政府。这个案件的争论点,不在于日本贸易振兴协会代表日本利益疏通游说,而可能是美国人搞不清日本贸易振兴协会到底代表日本哪方面的利益。^②

^① Japan External Trade Organization, pp. 2—68, 951—952. 《日本外部贸易组织法》是以英译本出版的, pp. 935—943.

^② 参见“*How Foreign Lobby Molds U. S. Opinion*”, *San Francisco Chronicle*, Sept. 15, 1976. 在1959年到1962年之间,日本外部贸易组织的纽约办公室也雇佣前纽约州长 Thomas E. Dewey 的公务人员作为说客。参见 Japan External Trade Organization, p. 78.

早期日本贸易振兴协会更为创新的一点,是它的筹资方式。在1954年衰退期间,通产省通过香蕉的进口贸易为其筹措资金。在前面提到过的外汇配额制度下,进口香蕉和糖的许可证成为国内最值钱的东西,这两种商品的供给在当时都非常短缺,以至于在市场上,任何数量的这两种商品都可以卖出超级高价。就拿香蕉来说,政府从进口商的利润中抽税,再将税款转交给日本贸易振兴协会。该组织的资金从1954年的将近300万日元增加到1955年的1亿多日元,这都是因为香蕉的税款。这个办法类似于船舶补贴出口制度,该制度与糖进口有关。1953到1955年间,只要贸易公司同一家造船厂挂钩,并能提交保证,表明它们将以5%的利润补贴船舶出口,就能获得由通产省颁发的糖的进口许可证,然后以进口价格的2到10倍在日本销售古巴糖。在这两年时间里,造船工业从这项与糖挂钩的政策中获得了大约100亿日元的补贴。最后,这项政策不得不停止执行,因为许多其他行业也要求从糖和香蕉税中分得补贴,而且国际货币基金组织也对这种做法感到不快。^①

同糖和香蕉挂钩的产业扶持政策,仅是两个由大藏省和企业局的官员们在这个时期提出的,比较引人关注的税收突破,用来资助某些产业和帮助某些特别产品商品化。中村隆英辩解说:早在1951年,政府为了执行其产业政策,就以税收减免为主要手段,代替直接的补贴。^②自从道奇停止了通过价差和复兴金融银行贷款所形成的补贴后,通产省企业局就决定从税收方面另辟蹊径。

盟军总部特别税代表团的残存影响是这项工作的主要障碍,这个团的首脑是哥伦比亚大学的卡尔·斯·舒普(Carl S. Shoup)教授,还包括像纽约市立大学的杰罗姆·B. 科恩教授(Jerome B. Cohen)那样

^① *Ekonomisuto* Editorial Board, 1:100—105; Japan External Trade Organization, p. 49; *Fifty Years*, p. 273; MITI Journalists' Club, 1956, pp. 88—101; and Stone, pp. 147—148.

^② Nakamura, 1969, p. 309.

的专家。在 1949 年春,舒普代表团陪同道奇来到日本,9 月提出了报
232 告。大藏省对该团的评价很高,该团提出的关于日本中央和地方的合
理税收制度的建议,在 1950 到 1955 年间仍有很大的影响。实际上,舒
普要求简化税制,综合纳税人(不管是个人还是法人)的各种收入,并尽
可能的消除税收特别措施法(1946 年第 15 号法令)及其大量修正案中
规定的特别税收优惠。

舒普的某些建议,例如由地方控制的增值税,在当时是太不切合实际
了,想到即使在经营出现亏损时还需纳税,商人们就恼火。因而这些
建议被无声无息地放弃了。但舒普利用税制刺激经济发展的想法不一
定是有敌意的。例如,他倡议在日本通胀的情况下,通过重新估价企业
资产来增加资本总额,这个办法就很受欢迎,也导致了“资产重估法”
(1950 年 4 月第 110 号法令)的通过。该法令通过高估工业资产,降低
利润资产比例,作为减少纳税的依据。这件事情,从 1950—1955 年大概
进行了三次。

但舒普制度的主要问题在于它对战略性工业的优惠对待持敌
对态度。池田认为日本必须走这条路——虽然这意味着在全社会
范围内会产生日益增多的纳税负担不公——而他在大藏省的很多
朋友都认同他的领导,因为他们从实践出发,宁愿采取减免税收的
措施而不是补贴,吉国二郎(前国税厅厅长和大藏省次官)认为,虽
然在理论上两种措施是一样的,但减免税收政策要优于补贴,因为
税收优惠只有在企业完成政府指定的任务之后才能实现,而补贴则
在完成之前就给发放,所以补贴有时不能对企业的成就起到促
进作用。^① 选择减免税收而不是补贴的另一个原因是,减免税收在
政治上更低调,不显眼——由于昭和电工及占领初期,政府对企业
特殊照顾的其他丑闻,在 50 年代,这种政治上的低调对日本政府官

① *Ekonomisuto* Editorial Board, 1:51—52.

员而言十分重要。*

233

从 1951 年开始,大藏省同通产省的企业局和产业合理化委员会共同协商,对老的税收特别措施法进行了非常缓慢的逐年修正。这一过程导致舒普体制十年后被彻底清除。大藏省的修正措施中包括:公司通过出口获得的收入,其 50% 免税(1955 年税法修正中,这个比例提高到 80%);为实行产业合理化,对指定的投资允许快速折旧;战略性的机械设备免征进口税;扣除税额中的引进国外技术的版税,以及许多其他措施。这些年度修正,由大藏省控制的“审议委员会”管理并批准。1959 年,这个委员会重新命名为税制审议会,成为首相府下面的一个永久性机构。不是内阁或国会(通常只是给审议会的建议盖橡皮印章),而是这个机构,根据需求的变化和经济状况进行年度税制修正。由大藏大臣选择这个委员会的成员,而且它的程序是不公开的。在自由民主党创建之后,这个委员会成为大藏省力图防止政党将税收制度政治化的主要工具。^①

50 年代制定的诸多特别税收措施中,较有创见的是建立“储备基金”,以帮助发展中的产业。基金分两种:“引当金”和“准备金”。“引当金”,这是在大多数国家的公司税法中都可以找到的、正规的、接受的储备金;而“准备金”,大藏省直率地将其描述为“那些按照公认的会计原理可能不会被看做合理的储备金”。^②上述两种储备金,都可以在应税利

* Randall Bartlett 的评价一语中的:“特定公司和行业活动获得的减税优惠,其实就相当于他们领取的政府津贴。这些税务减免,只是给这些公司留下更大的财政资源和更低的成本,不是通过预算程序直接把社会其他部门的钱再分配给这些公司。用来投入津贴的财政实质上是其他机构上缴的更高税费。由于这种税费的使用剔除了政府对生产者支付的实际可能性,也剔除了考察这种行为的合理性的可能,所以在制造商看来,它比直接的津贴更让人满意。对于政府来说,也更容易构建,因为与一种更为明显而直接的补助相比,这种低能见度的行为,对于消费者能察觉到的公用程序损害得更少。” *Economic Foundations of Political Power* (New York: Free Press, 1973), p. 109.

① 参见 Kakizaki . . .

② Ministry of Finance, Tax Bureau, p. 84.

润中扣除。最著名的“引当金”，就是那些雇员退休时获得的一次性付款。这种储备基金于1952年被批准，这是在横须贺美国海军基地汽车修理厂关闭、全部雇员没有得到任何退休津贴就遭解雇的事件之后。

234 为了防止再次发生因此类事件而引起的骚乱，政府批准所有公司和美军管理的企业建立退休储备基金。^①

准备金则种类多样。它们可以为企业延期纳税而不是税收减免，但通过创造性的运用，却可以使某一家公司在某一年内完全不纳税（例如，在50年代初期，东丽株式会社，一家大尼龙制造商，就曾受益于此）。^② 准备金的种类包括：物价波动储备金（1952年），水资源短缺储备金（1952年），违反合约储备金（1952年），及意外事故储备金（1953年）等。到了70年代，准备金的种类已经扩大到坏账、未售的退回货物的损失、奖金、特殊维修、担保、海外市场发展、海外投资损失、在冲绳岛自由贸易区遭受的损失、污染控制、指定的铁路建设项目、原子能发电站的建设、造林、股票交易损失、电子计算机回收（为计算机厂家和销售公司而设），以及计算机程序质量保证（为软件厂家而设）等。^③ 大多数上述准备金都有时间限制，1957年的年度税制修正，取消了出口损失储备金的时限。^④

其他类似营业税的优惠还包括，外销专利和技术的应税利润的特别扣减（55%）、除了电影上演税外的外销版税（20%），还有海外建筑工程计划咨询费（20%）。通产省企业局在税务方面一直很有独创性。例如，1964年，由于日本在关贸总协定地位的改变，当日本被迫停止对出口收入减税时，企业局就提出一个新的奖励出口商的计划。这个新花样使公司以前期出口的数额为基础，计算它的折旧费用来代替出口收入税的扣减。这个新计划，能够通过用正常折旧金额，乘以前期的出口

① *Ekonomisuto* Editorial Board, 1:27—28.

② *Ibid.*, pp. 24—25.

③ Kakizaki, p. 83; Ministry of Finance, Tax Bureau, pp. 84—91.

④ MITI, *Nempō* (fiscal 1956), p. 109.

成交额,除以前期的总收入,再乘以 0.8,来扩大某个时期的正常折旧,使一家公司扣除金额。^① 鹤田俊正估计,从 1950 到 1970 年这段时期,由于各种企业税制优惠,国库的净损失接近 3.1 万亿日元,相当于削减公司税率的 20%(1955—1959 年期间为 30.2%)。^②

另一个税收政策的创新领域是,取消对指定产品的消费税,以使消费者易于购买(也为生产者易于销售)。索尼公司在初创时期受到大藏省的扶植,因为大藏省在它的产品上市两年后才征收半导体和收音机的货物税,此外还因为只在两年后,大规模生产使价格下降了才对电视接受机抽税(按显像管每英寸计算的价格降低了,税收提高了)。^③ 这些政府政策导致了在某一个时期,日本家庭都购买相同产品的现象——例如 60 年代初期的“家庭三宝”(黑白电视机、洗衣机和电冰箱)和 60 年代后期的“三个 C”(汽车 Car、空调机 Cooler 和彩色电视机 Color TV)。每年按经济增长的成比例降低个人所得税率,加上有选择性的取消消费税,这就激起了一场由霞关(日本政府机关集中地)制造的“消费者革命”。

235

经过精心策划,通产省在 20 世纪 50 年代后期创立了一个扶植新工业(例如石油化工)制度,包括以下措施:第一,进行调研,在省里起草基本政策报告,内容是关于该工业的需要及其发展前景。1955 年 7 月 11 日,石油化工工业的扶植政策被通产省省务会议采纳就是一个例子。第二,由通产省批准外汇配额,开发银行向该工业提供资金。第三,授予引进外国技术的许可证(石油化工技术的每一个项目都获得从国外进口的许可证)。第四,为了便于批准新生工业的投资做特别的和加速的折旧,新生的工业被确定为“战略性的”。第五,无偿或以象征性价格为新生工业提供整理好的土地,以便它建造厂房和安装设备(虽然有迁

① MITI, *Nempō*(fiscal 1964), p. 62.

② Tsuruta Toshimasa, in Kobayashi, 1976, p. 148.

③ *Ekonomisuto* Editorial Board, 1:36—38.

证信和保科善四郎这两个老军官在国会咆哮,抗议政府把用军队的鲜血建造起来的设施卖给银行集团,1955年8月,通产省大臣石桥湛山还是批准将四日市、岩国和德山的旧军事油料设施卖给了四个新成立的石油化工公司)。第六,该工业关键性税收的减免——具体到石油化工,即免去进口催化剂和特殊机械设备的关税,对用作石油化工原料的石油精制品实行退税,以及免去某些汽油税和特殊法律。第七,通产省成立了“行政指导性卡特尔”,在该产业的各个企业之间调节竞争和协调投资——在这方面石油工业表现为,1964年12月19日,通产省成立了“石油化学恳谈会”。^①

表 18 增长率(1955—1965)
(比上年的变化百分比)

年份	实际总国民产值	民间工厂和装备投资
1955	8.8	-3.2
1956	7.3	39.0
1957	7.4	25.1
1958	5.6	-4.7
1959	8.9	16.9
1960	13.4	40.9
1961	14.4	36.8
1962	7.0	3.4
1963	10.4	5.3
1964	13.2	20.0
1965	5.1	-6.4

资料来源:有泽广巳,《昭和时代的经济史》,东京,1976,第371页。

^① 有关石油化工产业的情况,特别参见 MITI, 1969b, pp. 317—324(基本政策声明); *Ekonomisuto* Editorial Board, 2:98—148(政企关系); 以及 Senba Tsuneyoshi, in *History of Industrial Policy Research Institute*, 1977a, pp. 100—104(许可证申请与技术引进)有关对于国有资产销售的争议,参见 *Industrial Policy Research Institute*, pp. 126, 246; and Arisawa, 1976, p. 244(在该书中,认为 20 世纪 50 年代期间,政府设施的销售比 19 世纪 80 年代著名的明治销售更为重要)。

当然,这种模式是多样的。一些新产业,如电子产业是根据新的《电子工业振兴历史措施法》创建的;如果私人企业承担的风险太高或花钱太多,就可以建立公私合营企业——例如1957年6月1日根据第150号法令创建的日本合成橡胶公司。大约在50年代的前5年,通产省集中力量建立钢铁、电力、造船和化肥工业。当通产省认为它们已经达到商品化水平时,才将他们注入经济中去,如合成纺织品(1953年4月采用通产省的基本政策),塑料(1955年6月),石油化工(1955年7月),汽车业(1956年6月颁布的法案),电子业(1957年6月法案),等等。

成果是客观的。出版于1956年的经济企划厅《经济白皮书》,进行总结时用了如下名句:“我们不再过着战后重建时期的生活了”,而在1961年又写道:“投资引来了更多的投资。”^①在这两句名言出现期间,日本经济经历了一个年平均工业投资率超过25%的时期,甚至有三年超过了35%(参看表18)。在1961年1月底,企业局估计,向它汇报的1,500个重要企业,拥有的厂房和设备投资计划,价值17950亿日元,比1960会计年度的13,770亿增加了30.3%,而1960年比1959会计年度的8634亿日元增加了59.5%。企业局计划将这个比率下降到1961年仅增加20.4%(16,580亿日元),冷却一下这种过热的现象。^②这期间的一件大事是“机械工业年度产量30,000亿日元纪念大会”,1961年在东京晴海举行,日本天皇出席会议。根据大会倡议人,重工业局局长左桥所说,到大会开幕时,该工业已经突破40,000亿日元的纪录。^③

但并非事事如意。华盛顿和西欧各省府已经开始敲响警钟,通产省的官员们不敢问警钟为谁而敲。国际货币基金组织1959年秋,在华盛顿召开会议,关贸总协定于同年12月在东京召开会议,这两个会议都

① Arisawa, 1976, pp. 375, 390.

② MITI, *Nempō*(fiscal 1961), p. 112.

③ Kakuma, 1979b, p. 131.

回响着要求日本立即实行货币可自由兑换和开放本土市场的声音。通产省的官员明白,如果让大量的外国人参与,高增长体制将很难运行,他们担心那种已经在欧洲出现过的“美国资本的入侵”会在日本再现。也许最重要的是,他们关心在一种“自由化”经济体制中,政府官员到底能起什么作用。形势紧迫,他们没有太多的时间思考这个问题。1960年6月24日,在安全条约动乱中,岸信介内阁遭到国会大厦周围约300,000示威者的围困,内阁通过了《贸易与外汇自由化计划》,这是岸信介辞职前的最后一个法令。^①到了7月中旬,岸信介离职,池田成为首相,“自由化”时代宣告开始。

阿法德·赞德拉在回顾战后日本经济高速增长的重要因素时,作出的结论是:“德国和日本的奇迹是基于制度安排的改进和廉价的石油。”^②在这两者中,我们感兴趣的是前者,因为第二个因素是任何聪明的国家都可以利用的,不仅仅是德国和日本。赞德拉将制度定义为正式和非正式的、公开和隐蔽的社会结构,“这些结构在公司、政府单位和大学之类的大型组织中发展成型,协调社会经济活动,并使这些组织相互联系”。比起根据自然、环境、文化或其他不可避免的因素,对日本的成就(或失败)作出的解释,这种看法要新颖得多。它对解开长期无法解释的日本高增长体制的奥秘,作出了贡献。就我看来,这个体制取决于三个因素:对优先发展经济的普遍认同,这是由40年代日本所处的严酷环境和日本当时的形势所决定的;从昭和时代前25年起继承下来的体制传统;以及从道奇路线和朝战时期就开始的有意识的体制变革。所有这些政治上和制度上的调整,其目的都是为了动员全民去实现经济的高速增长,而这个目的他们已经达到了。

日本优先发展经济的原因不难理解。前章提到,太平洋战争给日本人民带来了艰苦的生活条件,这种条件是一些交战国平民所能忍受

① 有关该计划的内容,参见 *Ekonomisuto* Editorial Board, 1:172—174.

② Chandler.

的最艰苦的生活条件，“二战”后的通胀加剧了这些条件的恶化。40年代的苦难，除了给经济动员提供充分的社会支持，还使这种支持具有全民基础——苦难使全体日本人民都同样贫困。因此，50年代的高速增长没有引起社会的分化，没有出现一个群体或阶级以牺牲另一个群体或阶级为代价去获取利益的现象。从50年代的平均主义中得益的人，是60年代出生的日本人。高速增长所得利益的一部分，几乎是平均分配的，另外大部分则根本没有分配而是用于再投资。美国对于日本优先发展经济给予了强有力的支持，鼓励日本重新获得经济实力，并尽力做了一个盟国能做的事。

昭和时代的体制传统则比较复杂。我想到了：对公私合作的社会支持，这是由自我控制和国家控制两者的失败教训而得来的；官员和企业家对经济管理实质的共同观点，这是由于相同或相似的东大法学院的教育背景而产生的；精英分子的广泛汇合，形成经济增长的核心，这是因两方面因素而产生的——从各级前政府官员中补充政治家，以及民间企业经理队伍的现实。日本社会的这些特征并非是文化完全给定的，这些特征是别的社会很难效仿的，反映了日本为什么能够从昭和时代早期的废墟中站立起来。想采用这些特征的国家或许应该经历一下日本现代的历史。著名的日本“共同认识”只在50年代出现过，在30年代和40年代根本就不存在，这说明它是在历史环境和政治觉悟变化中产生的，而不是植根于独特的社会价值。

239

“制度安排的改进”在本章已经讨论过。除了两级银行制度，金融投资贷款计划，一个详尽的贸易促进机构，银行系列间的高度竞争，外汇的全面控制，国外资本的全面监管，以及一个使日本成为商人伊甸园的税收制度，还有在第一章提到的所有其他制度，其中包括一支在企业工会主义控制下服帖听话的劳动大军，广泛的转包生产，“终身”雇佣制度，居民从农庄到工厂的大量迁移，公司管理者不受公司股东业务干扰的自由，由于微弱或完全不存在的福利负担而建立起来的强制性储蓄制度（由于政府鼓励通过邮政系统进行储蓄而进一步强化，储金直接转

人大藏省账户,供其利用),还有其他许多例子,这些例子能够说明那些表面看来同高速增长体制没有关系,而实际上却起着特别作用的社会制度。但是别忘了,通过像产业合理化审议会那样的公私联合论坛,政府积极地促进和推广着这些革新。

在“制度安排改进”中最重要的当然是通产省的改革。在任何其他先进的工业化民主国家中,都不存在跟它一样起着“领航机构”或“经济总参谋”作用的机构。具有讽刺意味的是,它的效率是在1952年《临时物资供需调整法》到期,失去国家绝对控制权之后,得到加强的。通产省并没有失去所有的控制权——它仍然控制着对外贸易和引进国外技术——但在1952年之后,它不得不学会通过间接的、基于市场导向的方法去干预经济。这使它同大藏省和农林省区别开来,促成了一种在产业领域里真正的公私合作形式,这种形式既保持了自我控制和国家控制的优势,又摒弃了其缺点。

1952到1961年期间是通产省的黄金时代。利用金融投资贷款计划,发展银行,产业合理化委员会以及几个其他强有力的机构,企业局一心一意地把日本的轻型的、劳动密集部门转变为钢铁、造船和汽车工业,改变了国家的产业结构。直到今天,日本成为这些产业中的世界领跑者。要在别国找到类似的、由政府机构促成的成功事例,我们就要看看美国战时研究、制造原子弹的“曼哈顿计划”,或者是美国宇航局把载人火箭送上月球。如果没有经济的全民动员,没有私营部门的创新和竞争,没有政府其他机构的配合计划,通产省显然无法完成已经完成的工作。但同样真实的是,发展工业需要管理协调,这就是通产省作的贡献。

1945年,在大阪的废墟上,一群日本商人对一个美国观察家叹息,军国主义者“发动战争早了20年”。^①虽然这个数字好像更应该是40

^① Otis Cary, ed., *War-Wasted Asia, Letters, 1945—1946* (Tokyo: Kōdansha International, 1975), p. 193.

年而不是 20 年,但毋须质疑的是,从 1941 到 1961 年,日本经济仍然保持战时体制。但目标已经由军事胜利转变为经济胜利,如果日本人民真正从事的是一场有关国家存亡的战争的话,他们就会更努力的工作,积蓄更多的钱,创造出更多的发明,事实上他们就是这么做的。就像一个为战争而动员起来的国家,需要一个军事总参谋一样,一个为经济发展而动员起来的国家,也需要一个经济总参谋。从 20 年代后期开始,商工省、军需省和通产省的工作人员一直做着起到这种的作用的准备。在 50 年代,正式进军经济的号角终于吹响了。

第七章 行政指导

佐桥资 1913 年 4 月 5 日出生在岐阜县土岐市,那是离名古屋乘火车大约一个半小时就可到达的一个小的陶瓷中心。他出身于一个小资产阶级家庭(他父亲在里土岐火车站附近经营一个小照相馆长达 60 多年),而最终他从东京大学法学院毕业这件事表明,战前的教育制度,对于富有才能、而无论其家庭经济实力如何的人都是相当开放的。佐桥在名古屋上东海初级中学,每天早上坐五点的火车去上学;当他通过入学考试,进入位于名古屋的第八高等学校——和美国的一所文科学校差不多——之后,他得到他父亲的支持而进入这所著名的预科学校,尽管在帮助他上学时,他的家庭还面临着经济困难。他从第八高等学校考入东大,1937 年从该校毕业。佐桥资在大学三年级时曾尝试参加高等文官考试,没有考过,但是在大学四年级毕业时却考试成功。因为缺乏人事关系,他不得不向所有的部门提出工作申请。大藏省和商工省都同意接受他,但是他选择了商工省,原因在于即使国家实行社会主义制度(在经济萧条时期这种情况似乎能够发生),商工省将能够发挥大作用。^①

佐桥进入商工省之后 4 个月,日本与中国就爆发战争了,而 4 个月之后,他被征调入伍,派往华中前线。这一时期,东大的绝大多数毕业生都由于身体原因而不适合到军队服役,但是佐桥一向拥有一副结实

^① 有关佐桥资的背景,参见他的自传, *Ishoku kanryō*, 1967; and Sahashi, 1972, pp. 158—162.

的身板,很容易通过体检。作为一名东大毕业生,他在军队当中经受过很多身体历练,但是这些历练似乎使他变得更为坚强——他参加过武
242 汉战役——并且有助于他增强自信心。他服完兵役,在岸信介接任大臣(1941年10月)的当月,又返回商工省。他在自传中提到,在其离开商工省期间,该省曾经进行了全面改组:他1937年进入该省工作时的老工务局已经被六个纵向专业局所取代,每个局都着力为军工生产培育和
控制它的产业。在整个战争期间,他在商工省和军需省的各个局任职,直到1946年11月,他才首次被任命为课长。

佐桥注定要成为最有名气,并且肯定也是最有争议的通产省次官。他的背景、观点和个性都有助于使他享有如下名声:一位“与众不同的官员”,一位“武士中的武士”,一位“使用暴力的官员”,报纸运用戏装的短语称其为“怪物佐桥”,通产省当中的“国家主义派”的无可争议的领袖,而用铃木幸夫的话来说,则是他那个时代的“产业国家主义者”的领袖。^① 作为企业局局长,后来的通产省次官,他负责通产省对经济自由化的最初反映,并且他的政策为20世纪60年代后期的迅猛的工业增长打下基础。通过本人的行为和措辞强烈的观点,他引发了一系列思想震动,不仅波及政府、工业和金融各界,而且还扩展到政界。当国家控制国民经济管理时,他的职业经历提供了或许是日本最好的有关政府利益与政策实质之间的密不可分的关系的范例。

作为对他影响的一些办法,佐桥本人及其时代,最少是三本流行小说的题材——佐桥喜爱其中的一本(诚山三郎[Shiroyama Saburō]著),另一本(《朝日新闻》的笔名为名和太郎[Nawa Tarō]著)深刻激怒了他;所有三本书都反映了公众对他为通产省管理经济活动所进行的

^① 注意, *ishoku kanryō* (与众不同的官员) 这个称呼也在战前用来称呼在内阁企划院事件中被捕的农林省官员 Wade Hiroo, 他曾在占领期间领导经济安定本部。参见 Inaba, 1977, p. 178. 有关 *gebaruto kanryō* (使用暴力的官员) 这个称呼, 参见 Kusayanagi, May 1969, p. 162. 有关 *Kaijin Sachan* (怪物佐桥) 的称呼, 参见 Kusayanagi, 1974, p. 115. 同样参见 Suzuki Yukio, 1969, p. 62.

生气勃勃的、“高姿态的”辩解所折服。在通产省对外汇失去控制权之后,在他众多的成就之中,有意无意地,他将“行政指导”作为通产省实施产业政策的主要手段;而随着他就任次官,通产省所采取的国际化,就像对他一贯所维护的政策一样,对他自身来说是一种倒退。^①

243

佐桥的职业生涯,实际上是在各种工业局当中度过的——纺织局、煤炭局,以及重工业局——在这些局中,他也度过了1957到1961年这关键的4年。正如我们在上一章所看到的,1951年,他与官房长官员永山(Nagayama)发生冲突,并被流放到仙台。直到他回到通产省工作,担任煤炭政策课课长时,正赶上实施合理化政策的初期,以试图挽救某些日本国内能源生产的时候,面临进口(当时在价格上具有很强的竞争力)石油价格的竞争。由于他在煤炭局工作出色,煤炭业的老前辈、后来的次官,平井富三郎(Hirai Tomisaburō),任命他担任极为机要的官房课课长,这是为该掌管人员雇佣和人事任命的一个单位,在通产省里相当于原商工省的文书课,吉野和岸信介曾利用该课成功地建立起吉野—岸路线。

佐桥掌管人事的时间比战后任何其他官员都要长。在官房课供职

① 这些小说是Shiroyama的*Kanryō-tachi no natsu* (The summer of the bureaucrats; 1975), Akaboshi的*Shōsetsu Tsūsān-shō* (A MITI novel; 1971),以及Akimoto Hideo的同名著作*Shōsetsu Tsūsān-shō* (1975)。Akimoto的小说首次系列连载于畅销周刊*Shūkan bunshun*上。Akaboshi和Akimoto在他们的著作当中都署着人的真名,并且Akaboshi的著作并不是一部真正的小说(“novel”这个词看起来似乎附加上的,其目的是着力防止人们抨击该书)。这三本小说叙述同样的事情——对自由放任政策的回应,Sahashi-Imai为当选次官为争斗,Sahashi与Sumitomo Metals的冲突,政治家插手政府的人事安排,等等——而Akaboshi的区别只是最早出现。有关Shiroyama著作的名字索引,参见*Kankai*, November 1975, pp. 130—131;举一些例子,小说当中的Kazagoshi是Sahashi,Sudō Keisaku是Satō Eisaku首相,以及Kuki大臣(“九个恶魔”)是Miki Takeo,是1965年6月至1966年12月的通产省大臣。Sahashi在1974年9月5日于东京的一次采访时,向我表达了对Akaboshi的著作的讨厌态度;另外,Ōjimi Yoshihisa,1971年次官,曾经写道,他感到震惊的是,这部小说在他任职期间本应该就出版(*Tsūsān jyānarū*, May 24, 1975, p. 44)。有关Sahashi对于Shiroyama著作的隐晦的赞扬,参见*ibid.* p. 38。

的3年期间,他提出了许多重要的动议:他是通产省里第一个雇佣妇女作为职业官员的人,他根据员工的能力,而不是根据资历来选择人(这使他的一些同事感到伤脑筋),他消除了永山影响的最后痕迹。最为重要的是,他致力于使岸信介—椎名路线(重工业化)继续应用到省内的政策制定当中。通过对他的上级和下级小心谨慎而及时的调动,他确立了一条担任次官的接班路线:从石原武夫(Ishihara Takeo)到上野幸七(Ueno Kōshichi),再从德永旧次(Tokunaga Hisatsugu)到松尾金藏(Matsuo Kinzō)——然后,正如他所希望的,到他佐桥资本人。这条策略的关键是把企业局局长的职位变成到达次官职位的跳板,这在1961年7月看起来似乎取得了成功,当时,松尾金藏从企业局升任次官,而佐桥则到企业局接任局长。

在运用这种策略进行安排的过程中,佐桥在通产省内形成了两个群体。一群人是由与他关系很密切的人所组成,另一群人则是同他较为疏远的人——他们还不是明确的派系,但是,却按照贸易和工业管理这两个不同的系统来划分队伍。与他关系密切的那群人来自于企业局和各行业工业局的工业政策专家;与他关系更为疏远的那群人是由海外使馆或者日本对外贸易组织或者通产省里从事国际贸易的工作人员所组成。佐桥曾经把他本人描述成“外语差”,并且“只适合在国内工作的官员”,这种观点也适用于他所欣赏的大多数人物。^① 20世纪50年代,佐桥的人事管理工作并没有引起特别大的争议;只是在自由化开始实施,并且通产省对其作出回应时才看出问题。由佐桥保举并反过来帮助他的人,人们都知道是重工业化和化学工业化运动的领导人,那时这个被广泛支持的基本政策才得到传遍整个通产省。

1975年6月,正当石原武夫从次官的位置退休之前,他询问佐桥想到通产省的那个职位工作,以报答他作为人事官员所做的长期而有成效的工作。佐桥选择做重工业副局长,该局当时正处于最具影响的时

^① Sahashi, 1967, p. 207.

期,同时也是通产省内最老的机构。重工业局管辖扶植和出口钢材、机床、一般机械、汽车、电子器件、重型电气设备、车辆以及航空工业,并且扶植和出口它们的产品。总的来说,机械已经开始占据日本高附加值出口的很大份额,而机器制造业在国内所有工业中也是最大的投资者。重工业局在岸一椎名路线(并且,还应该注意,岸是1957—1960年的首相,而椎名是1960—1961年的通产省大臣)中处于前沿地位。佐桥做出了正确选择。

在他的许多职责中,佐桥必须管辖钢铁工业。他的首批成就之一就是1958年为钢铁工业建立起维持价格的卡特尔,并且设法使其获得公正贸易委员会的批准。这种工作对于一名通产省官员来说并不困难。钢铁生产是政府企业达在20世纪一半时期,而与佐桥交往大多数人,或者是他的省里的前辈,或者是自从战时以来他在军需省钢铁课工作时就已经认识商工界人士。这些人包括小岛新一(Ojima Arakazu),1941年岸的次官的继任者,后来担任八幡钢铁公司的社长,该公司是盟军总部把原日本钢铁公司分割为二之后的一个部分;稻山嘉宽,1927年进入商工省成为当时国有八幡钢铁公司的一员。1962年,接替小岛担任八幡钢铁公司社长;永野重雄(Nagano Shigeo),富士钢铁公司社长(富士是原日本钢铁公司的另一个后继公司),他战时曾与佐桥在钢铁控制会一起工作过;藤井丙午(Fujii Heigo),八幡的副社长,几年后在佐桥与不受国家节制的住友金属公司发生冲突时帮过佐桥的忙;还有平井三郎(Hirai Tomisaburō),八幡的一名董事和原通产省次官,1954年曾任命佐桥担任官房课课长。小岛作为通产省为应对自由化的影响而出谋划策的头等的委员会——新的“产业结构调查会”(成员经过特别遴选)的首脑,他很快就在通产省的事务中发挥着重要作用。佐桥与八幡和富士钢铁公司的关系是和谐的——如此和谐以至于当他担任次官时,住友金属公司的领导人指控说通产省已经变成“八幡钢铁公司的霞关办公室”。^①

245

① MITI Journalists' Club, Oct. 1963, p. 76.

佐桥与国际商用机器公司的关系却并不怎么和谐。然而,国际商用机器公司事件提供给他的第一个作为抵御“美国资本侵略”的武士的表现机会。通产省已经具有各种想要将外国企业排斥在国内市场之外的政策——诸如以下这些非正式的规则:不允许外国人在合资企业中占有50%以上的股份;限制外国人在日本公司的董事会中的人数和投票权;没有公司首肯,禁止外国人购买日本公司——并且,最后,未经通产省许可,拒绝一切外国人参与日本的经济组织。在20世纪50年代后期,爆发了一件轰动全国的事件:重工业局运用它的权力,尽其所能阻止美国的胜家缝纫机公司与日本的松树缝纫机公司成立合资公司的提议。胜家公司,在战前是缝纫机工业的龙头企业,企图重新夺回它原有的市场,但是,通产省正在扶植国内的缝纫机工业,因此,它对于胜家—松树合资公司施加生产限制。^①然而,国际商用机器公司却提出特殊问题。因为在日本的国际商用机器公司自身是以日元为基础所组建的公司,通产省对于外汇的使用和回流的控制并没有实行。更为重要的是,246 国际商用机器公司掌控着计算机技术的全部基础专利,这就有效地阻止了日本计算机工业的发展。

佐桥想要国际商用机器公司的专利,并且不加掩饰地提出这个想法。他以尽可能直截了当的方式,对于在日本的国际商用机器公司表明自己的立场:“除非你们授权日本公司使用专利,并且收取不超过5%的使用费,否则,我们将尽可能采取一切措施,阻止你们的企业在日本取得成功”。^②佐桥自豪地回顾往事,在一次谈判会中,他曾这样说:“我们对你们并没有自卑感,我们只需要时间和资金与你们进行有成效的竞争”。^③最后,国际商用机器公司只好妥协让步。它出售了自己的专利,并且接受通产省对于日本国内市场计算机的销售数量限制的行政

① *Ekonomisuto* Editorial Board, 1: 72—74; MITI Journalists' Club, 1956, pp. 190—194.

② *Ekonomisuto* Editorial Board, 1: 142—143.

③ Sahashi, 1967, p. 215. 同样参见 Kakuma, 1979b, pp. 131—136.

指导,以作为它在日本生产计算机的交换条件。由于国际商用机器公司出租它们的机器,而不是直接出售,1961年,佐桥也通过组建一家半官方的日本电子计算机公司作出回应,该公司由开发银行注资,从国内生产商那里购买硬件,并将它出租给顾客。为了确保通产省的控制权,他任命原商工省的前辈,村濑直养(Murase Naokai),出任租赁公司的社长。

佐桥的强烈的工业仇外主义使他受到许多工业界人士的欢迎,但就,在他官方活动的另一个领域中——同政界的关系——他的所作所为却并不像他对于国际商用机器公司那样明智和富有远见。自从1955年自由民主党成立以来,政治家们作为政府官员的竞争者而逐步掌控政权,然而,政府官员并没有完全适应所发生的这种情况。至少从1932年到1955年,首先是军事官员,然后是经济官员,先后统治着日本政府。但是,从1960年前后,一种与20世纪20年代吉野信次工作期间的类似环境开始重现;新起的政治家们比早期更加依赖政府官员,但是另一方面,他们比以前具有更大的宪法权力。由于生病,石桥于1957年过早地退休了,而他的继任者——诸如岸信介、池田和佐藤——都曾经是著名的政府官员。^{*} 因此官员们还比较放心。然而,即使池田和佐藤也不得不关注政治进程;他们已经不仅仅是先前的官员,而成为老练的政治家了。对此,佐桥还并不理解。

247

自民党非常愿意将基本的政策制定权交给政府官员,但是,当官员在他们自身的权力斗争中试图利用政治家时,这些政治家就不得不准备提供一系列的对策。譬如,当他依旧担任重工业局局长时,佐桥对于

^{*} 一些日本的政治分析家对于从1957年到1972年期间,由先前的总理所进行的统治发出叹息。他们相当苍白无力地评论说,要是Ishibashi在1957年2月穿着一件大衣就好了,当时他在自己的母校Waseda大学参加一场户外的庆祝会,果真如此的话,那么战后的日本政治史可能就会大不相同。参见Yomiuri shimbun, Political Department, *Sōri daijin* (《首相》), rev. ed. (Tokyo: Yomiuri Shimbun sha, 1972), P. 80.

促进日本机构的出口想出了一个很好的主意——他想要派遣一条用作流动工业展销的船只去访问美国和欧洲的港口。为达到这个目的，他首先使用一条经改装的货轮，但是，他真正想要的是一条新船，这条船由政府出资制造，特别设计成能够进行远洋贸易的船。预算局的官员认为并不需要这样的新船。为了对政府内搞预算的同事施加一些压力，改变他们的想法，佐桥寻求大野伴睦(Ōno Bamboku, 1890—1964年)的帮助，他是强大的自民党内一个派系的领袖，国会当中“党务”政治家(区别于前文官政治家)中的强人，并且，还是佐藤的企阜县的同乡。大野伴睦施压成功，佐桥获得了新船，每个人都称赞这是一个绝妙的想法。(但是，颇具讽刺意味的是，17年之后，日本把这条“樱花号”船租给美国，结果，使美国可以用该船运输它的产品在日本港口进行炫耀)。^① 佐桥只犯了一个错误：他忘了感谢大野。几年之后，当佐桥又向其他一些政治家(有些人是大野的对手)玩这种把戏的时候，大野对他进行了报复——由于池田当时自身遇到政治麻烦，而不能帮助他。作为一个水上的日本贸易振兴工具，“樱花号”是非常有用的，但是对于佐桥来说，当他1963年寻求担当次官职务时，“樱花号”反而成为摆脱不了的包袱而困扰着他。^②

因而，正当佐桥在重工业局忙于上述事务的时候，1937届一个成员今井善卫(Imai Zen'ei)正着手解决当时的主要问题：国家对于源自国际组织和日本盟国要求其解除对于经济的控制的要求，应该如何应对？今井在通产省的经历与佐桥迥然各异。今井于1913年10月5日出生于新厩，尽管他是从更为精英化的东京第一高等学校考入东京大学的，但他与佐桥一样毕业于东大法学院。在战争期间，他从事于物资动员计划工作，这为他在占领时期出任煤炭局和经济安定本部官员打好基

① 有关“樱花号”船的相片，以及有关它的故事，参见“Japan's Floating Fair Finds Success in Europe”，*New York Times*，Aug. 10, 1964. 有关将“樱花号”船租给美国的记叙，参见“Japanese Get Chance to Buy U. S. Goods at U. S. Prices.” *Los Angeles Times*，Oct. 30, 1978.

② 参见 Sahashi, 1967, pp. 191—207; and Akimoto, pp. 80—82.

248 础。早在佐桥被看重之前,许多通产省的领导就已经把今井认定为1937届最有才能的官员之一。通产省成立后,今井主要在国际贸易管理机构工作,而在日本驻华盛顿大使馆重开之后的第一年,他到那里工作。他与佐桥同时在通产省官房工作,但是在不同的课,并且今井比佐桥早两年被任命为局长。正是从1958年8月到1961年2月,在今井担任纺织局局长时,他不得不对自由化问题。

毫无疑问,作为一个政府机构,通产省担心自由化可能会取消它本身存在的理由,为此,如果没有其他选择,就要寻求获得新的控制权。然而,作为经济部门的管理人员,通产省的官员们也都在为他们所创设的体制缺陷而深为忧虑——有时候,他们把这种缺陷称做“人为扭曲”——并且为自由化可能会加剧这种“扭曲”而忧虑。他们在考虑这件事时,民族主义起了一部分作用——一个完全“开放”的日本经济将可能被规模更大、资本更为充足的外国企业所吞噬——但是,即使没有自由化的压力,他们也知道他们将不得不对于该体制所形成的表面上毫无风险的超额投资采取一些措施。所谓“过度竞争”的产生,与作为政策问题的自由化的出现相伴而生,在处理与一方相关的问题时,极大影响到对另一方采取的措施。纺织工业提供了一个有关超额投资与过度竞争的最为糟糕的事例。

今井担任纺织局局长的时期,也正是危机加深的一段时期。外汇交易预算控制制度依归在全面执行,但是,今井意识到,他仍需要有更多的权力进行控制,以便于防止难以驾驭的棉纺工业过度生产的重演。“伴随原棉分配制度的流弊是非常严重的。”他曾回忆说:“我主张以一个原棉进口国营公司来取代这种制度,但是,纺织工业界强烈反对这个主张。这种分配制度的基本问题在于,它在生产设备方面鼓励过度投资,从而导致产能过剩。我们需要的是对于投资的配置权力,而不仅仅是对于原材料的配置权力。”^①大型纺织厂——诸如东洋纺、全中纺、日纺

① 专访今井, *Ekonomisuto*, Sept. 14, 1976, p. 78.

和仓纺——都很难驾驭,因为它们往往沿袭旧有的抵抗对其经营事务进行政府干预的大阪传统。但是,相对较小的生产厂家则更为严重。249 它们从银行借钱投资购置设备,信心十足地以为可以获得政府保证的原棉进口配额;自由化带来的威胁给政府和国会招来工业界的一连串抗议。

20世纪50年代后期,原棉和羊毛进口占了外汇预算的20%,这比20世纪70年代对原油进口的数额还要大。这种状况必须要改变。此外,美国也开始反对来自日本的“一美元一件女衬衫(dollar blouses)”商潮,并且在1960年11月16日,艾森豪威尔总统发布了他的“保卫美元(defense of the dollar)”政策,这项政策在肯尼迪主政后继续实施。该政策使驻守海外的美军减少了美元采购,促使美国对外援助计划优先购买美国产品,并且要求美国和日本之间就限制棉织品出口问题进行谈判。

作为解决这些问题的第一步,1954年10月,今井召集了一次非正式的由政府 and 工业界人士组成议事小组会议,名为“纤维综合对策恳谈会(the Textiles Overall Countermeasures Committee)”。该恳谈会的关键人物是堀江薰雄(Horie Shigeo),时任东京银行总裁。(该银行是战后横滨正金银行的后续机构,并且是国家的主要外汇事务机构。)其他成员包括大屋晋三(Ōya Shinzō),前商工省大臣和东洋纺的社长;来自日本兴业银行的中山素平(Nakayama Sohei);稻叶秀三(Inaba Hidezō),前内阁企划院的成员,并且是1958年的主要经济评论员;以及其他纺织工业界的领导人。

堀江经常对议事小组谈及欧洲国家之间的货币自由兑换制度(于1958年实现),以及欧洲共同市场的建立。他充分了解不久前德国和英国在国际货币基金组织内向“第8条款国地位”的转移,这需要结束对日常商业往来和对非本国居民兑换外币的限制;并且他还说,日本作为一个必须以贸易图生存的国家,不能远远落后于它的贸易伙伴和竞争者。1959年6月,池田一担任通产省大臣,就参加了小组的会议,在会上,他

说：“有关全球的经济动向问题，堀江先生说的有道理。”^①

1959年12月，在委员深思熟虑和今井提出建议的基础上，池田做出了他的第一个自由化决议：取消了进口原棉和羊毛的一切政府限制。这是一个强有力的决策先例。1960年1月，政府成立了一个“促进贸易自由化内阁会议”，以为其他工业实现自由化而制订计划，并由此而导致在1960年3月8日为讨论自由化问题而召集的省级会议上的大辩论。根据小松勇五郎(Komatsu Yūgorō)报道，松尾泰一郎(Matsuo Taiichirō)，时任国际贸易局局长，是唯一发言表示支持自由化政策的人。今井无须发言；因为他早已被看做支持自由化之一——对某些人来说，他是一个英雄，而对另一些人来说，他则近乎是一个叛徒。^②然而，他明显已经赢得通产省大臣池田的信任，此人后来不久就成为首相。

250

今井本人已注意到，自由化既是一个经济问题，也是一个政治与行政管理问题。他喜好自由化，是因为他本人不喜欢受控的经济，不喜欢这种源于军事占领时期的思想。但是，他也把自由化看成一个使日本的产业结构走向减少企业全体数量，按比例增加高技术工业的机会，而在这一点上，他的立场与佐桥是一致的。然而，总的来说，在通产省内部，青年官员们认为自由化将意味着他们工作的终结，纵向行业局内的高级官员们都担心他们所管辖的工业结构上的缺陷，而政治家们则为自身能否重新当选而担忧。尽管如此，但池田仍坚持自由化。6月，即将离任的岸信介内阁采纳了池田的贸易自由化计划，该计划确定在3年之内经济达到80%自由化的目标。

80%这个数字是根据布鲁塞尔关税税率表所列举的商品和产品清单而计算的。在此基础上，进口自由化的比率在1956年4月达到22%，到1960年4月已上升到41%。80%自由化的计划确定要在1963

① 专访今井, *Ekonomisuto*, Sept. 14, 1976, p. 79.

② Komatsu, p. 23.

年财政年度实现,1961年的最初的目标确定为62%。仅仅是这些数字的公布,就在各部门工业中(还有管辖它们的通产省各个局)诱发了一场复杂的幕后活动,目的在于使提出它的控制时间表推迟而不是提早。城山(Shiroyama)在他的小说中提出,池田实际上是从棉花和羊毛开始实施自由化的,因为这些工业对于他的政治对手来说,是重要的经济赞助来源,尽管今井从未将这提及为一种考虑的因素。^①

今天,很难再重新体会到1961年期间存在于日本工业界的那种危机气氛了。报纸喋喋不休地追忆“黑色船只再次开进日本港”,“面临来自巨大外国资本力量的冲击而没有抵抗能力的日本岛”,以及“日本经济做好准备迎接民族资本与外国资本之间可能爆发的一场血战”。^②佐桥本人重新提起1938年的《全国总动员法》,并说日本还需要一次“全国
251 总动员”,以便形成一种能够抵御严酷的国际竞争的经济体制。^③后来结果表明,所预测的危机过分夸大了——根据海关统计,从1960年到1965年,出口超过两倍(从40亿美元到87亿美元),这表明,在经济领域仍存在着巨大的国际竞争力。尽管如此,但是危机感仍是现实存在的,并且它完全可能有助于刺激经济领域出口的成就。

池田政府采取了许多措施想要缓解普遍存在的焦虑。1960年,政府成立了“亚洲经济研究所(Asian Economic Research Institute)”,作为从事对不发达国家市场进行研究的政府机构;并且在1961年,政府又成立了“海外经济合作基金(Overseas Economic Cooperation Fund)”以分配对外援助。这两个机构在国外都被宣扬为日本扩大联合对外援助行为作出贡献的证明,但是,在国内,这两个机构都被证明发挥促进对外出口的作用,因为日本所提供的援助将被要求购买日本的工厂和设备。1960年期间,政府还修订了关税税率和关税明细分类表,为自由

① Shiroyama, 1975a, pp. 86--87. 有关自由化率的论述,参见 MITI, 1965, pp. 698, 703.

② Arisawa, 1976, p. 443; MITI Journalists' Club, Oct. 1963, p. 74.

③ Sahashi, 1967, p. 248.

化的工业提供更大的保护。并且,它还扩大进出口银行的资本,以便于为更多的出口筹措资金。

政府稳定民心的最显著的措施是池田的“收入倍增计划”,该计划于1960年12月27日被内阁所正式采纳。计划本身大大地超额完成了,事后看来,它的主要作用在于造成心理效果:它对于未来形成一种乐观心情,从而抵消来自报端和通产省对于自由化的悲观情绪。然而,收入倍增计划确实在日本官场产生了一个重要的后果。池田曾指派经济企划厅负责起草该计划,而围绕经济企划厅工作所进行的宣传活动,则给一批所谓的企划厅的经济学家们——也就是,经济企划厅本身的职业官员,而不是从通产省或者大藏省调来的人员——造成一次试图打破通产省垄断局面的机会。经济企划厅寻求任命它自身的官员,出色的经济学家和未来的外务大臣大来佐武郎(Ōkita Saburō)担任该厅的次官,而不接受另一个通产省的高级官员。通产省成功地挫败了这个企图,但是与此同时,它又只得使经济企划厅的职位成为通产省官员按资历升迁直到退休前的最后一个职位;被派往经济企划厅担任次官的官员永远不得再回到通产省任职。正如我们所看到的,这一点非常重要,因为这给予佐桥在他谋求通产省次官职位时,通过使通产省大臣任命他们为经济企划厅次官从而消除两个决定性的对手,使他们不能再参加竞争通产省次官的职位。

对于自由化,政府最为重要的反应是,通产省首先提出了“产业结构(industrial structure)”这一概念,并于1961年4月1日成立了“产业结构调查会(the Industrial Structure Investigation Council)”。 “产业结构”这一概念,只是日本工业与北美和西欧工业根据它们的投资、出口比例、企业集中程度、规模经营以及其他国际竞争能力指标进行比较所运用的术语。一旦这样的比较完成,这个概念就可以进一步用作宣称日本的工业完全有能力在国际商业领域进行竞争——但已不能成为它们现在的结构模式了。每个工业部门参与竞争的企业数量必须减少,而留下来的那些企业又必须扩大,企业集团体制所形成的抢先投资

和过剩的生产能力必须加以控制。工业结构成为佐桥后来在次官任内提出的方案——在重要工业部门中合并和形成投资协调卡特尔——的主要的理论依据。^①

“产业结构调查会”使产业结构这一概念走向完善和合法化。在小岛新一(Ojima Arakazu)——前商工省次官和八幡钢铁公司社长——的领导下,调查会集中了日本工业界的所有高级领导人;并且,它为政府对本国经济的运行情况做出了深入细致的分析。^② 当调查会在1964年按章程要求结束时,它与1949年成立的原“产业合理化审议会(Industrial Rationalization Council)”合并为一体,成立产业结构审议会(Industrial Structure Council),并且直到现在,它依旧是通产省对工业进行行政指导的主要官方渠道。

原产业结构审查委员会是通产省利用表面上的民间机构来普及政策和确立权威的突出事例。该调查会的实际工作是通产省做的;企业局被指定对诸如工业筹资、劳工、技术以及国际经济状况等这样的论题撰写报告和建议,而新成立的“产业结构调查室(Industrial Structure Investigation Office)”(该调查室附属于官房)则负责调查各个工业部门。该调查室主任是大慈弥嘉久(Ōjimi Yoshihisa),他是池田提出的1960年自由化计划的拟订者和后来的通产省次官。

调查会的50名成员明显反映出通产省的“老关系(old boy)”网。除了它的主席小岛新一之外,其成员还包括石原武夫,东京电力公司的常务理事;上野幸七,关西电力公司的常务理事;以及德永久次,富士钢铁公司的常务理事——他们全都是最近退休的通产省次官——再加上
253 来自商工省、军需省和内阁计划委员会的诸如植村甲午郎(Uemura Kōgorō),稻叶秀三,永野重雄,稻山嘉宽等这些老的忠诚顽强的成员,

^① 参见 Ōta Shin'ichirō(通产省企划办公室干事),“Sangyō kōzō seisaku”(《产业结构政策》), in Isomura, 1972, pp. 312—315; MITI, 1969a, p. 11; MITI, 1972, pp. 128—131; and MITI, *Nempō*(fiscal 1961), pp. 75—76, 109—110.

^② Industrial Structure Investigation Council, ed., *Nihon no sangyō kōzō*.

以及其他一些前任官员。调查会的主要附属单位是“产业体制部会 [Industrial Order Committee] (小组)”，在这个组织当中，佐桥制定出一道新的综合性控制法令，这个小组只有七名成员。他们包括：一名前农林官员、开发银行的总裁、朝日新闻编辑、经济团体联合会的常务理事、一家民间经济研究所的负责人以及一位前通产省次官（德永久次）；小组会的主席是那个无所不在的有泽广巳，他是占领期间对生产实行倾斜政策的创始人，产业合理化会议的领导人之一，煤炭工业的一个权威，并且是通产省最为重要的学术顾问。

1961年7月期间，佐藤继任椎名悦三郎出任通产省大臣，而佐桥资继任松尾金藏（他已担任次官）担当企业局局长。当这些人事变动发生时，今井善卫正在担当艰巨的国际通商局局长的工作，在这个职位上，他同受通产省控制的经济企划厅调整局相联合，实际上决定着各个工业部门的自由化进程。一年之后，1962年7月间，今井调任通常作为退休前职位的专利厅长官。佐桥资从而成为1937届以来仅存的最后主要人物，在该省的主要政策——产业政策方面成绩斐然。

然而，在他通往次官职位的道路上仍然存在着一个障碍。松尾金藏，这个压在他上面的次官，是1934届的毕业生；但是，在通产省里还有两位杰出的官员，一个是1935届的，另一个是1936届的，他们都有希望比自身1937届的优先提拔。1935届的小出栄一（Koide Eiichi）不能参与竞选，因为他是紧急企划厅的次官，那个职位在该厅的经济学家起来闹事之后，已经被贬成为一种退休前的职位。另一个是小坊濂（[Ōbori Hiromu] 1936），前矿业和公用事业局局长，时任中小企业厅的厅长，他成为佐桥的麻烦。为了排除这个障碍，松尾和佐桥向佐藤大臣提出建议，当小出退休后，任命小坊担任经济企划厅的次官。

此举尽管遭到小出和小坊本人的反对，以及部里的许多其他官员，甚至内阁官房长官大平 [Ōhira Masayoshi]（未来的首相，而且他本人由于在大藏省任职多年，对于官员之间的明争暗斗并不陌生）的反对，但是佐藤仍然任命小坊担任经济企划厅的次官。对于佐桥来说，前面

的仕途现在看起来似乎更为光明,但是,在省里的内部事务中,强有力的政治任务的卷入(譬如“樱花号[Sakura Maru]”事件),对于通产省和佐桥来说,都将付出高昂的代价。佐藤的动机是,力图把通产省当做他自己要继续任池田担当首相的政治活动基地——就像池田本人利用大藏省,河野一郎利用农林省一样。此外,有谣传说,在佐桥退休后,他想要参与竞选进入国会,而如果佐桥当选,佐藤务必要使他加入自己的派系——佐桥这一人物同样也是另两个派系领袖池田和大野伴睦猎取的对象。^①

与此同时,佐桥作为企业局局长的伟大成就是构思和鼓吹《特定产业振兴特别措施法案(the Special Measures Law for the Promotion of Designated Industries)》(1963年内阁第151号提案)。该法案最终在国会中被否决,因为对于政治家们来说,它的争议太大,以致不敢接触,但是,对于这个提案所进行的辩论总结出了在战后重建之后日本经济所表露出的所有主要问题,并且,它为20世纪60年代后期通过行政指导,该法案条款的非正式实施铺平道路。自从占领初期以来,“特别措施法案”毫无疑问是已提出的经济立法中最为重要的一项。^② 它的创立,围绕它表现出来的狂热,以及它的最终落败所牵涉的自由化政策,通产与大藏两省之间的司法管辖权限之争、反垄断法、一场有关日本经济当中“过度竞争”的争论、自民党内的派系斗争,以及通产省内部有关次官职位的争夺——总之,形成日本产业政策的一系列问题。

尽管外国对自由化的要求,为避免过于公开地提及真正的问题提供了极好的掩护,但是由特别措施法所牵涉的基本问题不是自由化本身。佐桥对自由化并不像今井那样热心,但是他也意识到,如果日本想要继续扩大他的国外市场和经济增长,那么,自由化就是一条不可避免的、甚至是一条理想的出路。实际上,当时日本经济面临的基本问题与

^① Akaboshi, pp. 73—82; MITI Journalists' Club, Oct. 1963, pp. 78—84; MITI Journalists' Club, 1963a, p. 39; and Ito Daiichi, 1967, pp. 78—104.

^② Maeda, 1975, p. 16; Arisawa, 1976, p. 443; and Suzuki Yukio, 1963.

20世纪20年代后期和30年代初期吉野信次所遇到的问题相同——在太多小的工厂中有太多的受保护的企业,从事着太激烈而经济上却毫无效益的竞争。自由化将把这种状况暴露在国际商业压力之下,这种压力将会彻底破坏日本经济,很可能造成很大一部分企业被外国企业主所吞并,并且很可能使通产省无法继续起到任何作用。^①

255

对于佐桥来说,问题的实质是要找到某种路径,以使企业的金融决策和投资决策纳入到通产省已经确定的控制和扶植企业的框架之中。大藏省(其控制银行)和公正贸易委员会(其执行反垄断法)都肯定会抵制对于它们管辖权限的任何侵犯。尽管这种侵犯达数10年之久,但是这些产业结构问题的答案,经过必要的变通,看起来似乎仍然与20世纪30年代期间吉野和岸信介所提出的相同——卡特尔、强制性合并、对中、小企业施加压力、把一些企业转到其他行业,就像旧有的“企业重组(enterprise readjustment)”运动,但是采用的名称不同。佐桥对这些原有企业所采用的新措施是公私合作、巩固产业秩序和结构筹资,这种结构筹资意味着政府为了鼓励企业合并而给其贷款和税率减免。

一个更为困难的问题是如何做到这一点。有关国家统制与自由放任之间的就有争论对于工业界的老前辈们来说依旧熟稔,但是他们一致不喜欢国家统制。为了试图对付这些反对意见,高岛节男(Takashima Setsuo)——佐桥在企业局的副局长(1962年6月至1963年10月)在1963年5月《经济评论》杂志上发表了一篇论述精当的文章。他耐心剖析了“政府统制(bureaucratic control)”的缺陷——他并没有发现很多,但是,他承认人们并不欢迎它。并且,他也论述了“自我协调(self-coordination)”——“这也并没有获得人们所期望的结果”。然后,他介绍了通产省所提出的二分法:“诱导式的行政管理(administration by inducement)”。在高岛看来,尽管这种方法交由政府来决定工业的发

^① 有关日本“过度竞争”的各种分析,参见 Abegglen and Rapp; Aliber; Bolt-ho, p. 61; and Hollerman, 1967, p. 162.

展方向,但是,它避免了政策实施过程中可能存在的最糟糕的问题。^① 一个实际的情况是,“诱导式的行政管理”意味着由官员、工业家和银行家合作组成各种委员会来确定投资率、促进企业合并、限制新公司进入某种工业部门,并且,通常参照美国和西德这两个主要的国外经济模式来构建一个产业结构。

256 为了起草一项实现这些目标和方法的法案,佐桥在企业局中聚集了一群通产省中极有才能的官员。在他接任企业局局长之后不久,他就写信给两角良彦(Morozumi Yoshihiko),此人当时在巴黎的日本大使馆工作(1956年6月至1961年8月),告诉他自由化是无法避免的,应对这个问题的一项新的产业政策是必要的,并且邀请他到企业局工作。两角代表了通产省里新一代的官员,这些人能将外国,主要是欧洲大陆的,而不是英、美国家的经验,与产业政策的专业知识结合起来。他们当中的许多人,包括两角自身,都在20世纪70年代担任次官。他们在通产省里,对于共同市场问题、所谓源于美国资本的欧洲入侵问题,以及在法国称做“经济协力(*économie concertée*)”、或者在日本称做“混合经济”的工业发展方面的权威。* 除了两角之外,在通省中具有这种经

① Takashima Setsuo.

* 按照 Stephen S. Cohen 的说法,“*économie concertée*”是大企业、国家以及尽管在理论上而不是在实际上贸易联盟的合作伙伴。大企业的经理和国家的管理者管理着一个国家的现代支柱经济——主要是少数垄断企业。主动合作——而非冲突,运用一种市场观念——是它的原动力。民族工业并不是一个沉默的伙伴,而是一个开创性的、积极活跃的伙伴。它干预经济事务的各个方面,激励、教导,有时候甚至威胁。其目的是促进经济现代化,具有更高的效益、更大的产量、更大的规模扩张。这种伙伴关系为了谋求大众利益;而它却在传统的政治领域之外运作。议会以及议会通过的诸多制度对于这种体制的平稳运作不是必不可少的……“*économie concertée*”是经济组织和社会组织新的更高的公职人员所喜爱的模式国家的公职人员与大企业的管理者之间的合作是一种基本态度。 *Modern Capitalist Planning: The French Model* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969), pp. 51—52. 前通产省次官 ōjimi Yoshihisa 直言不讳地指出:“《特别措施法案》实际上是一种将法国的‘经济协力’介绍到日本的尝试。”ōjimi Yoshihisa 和 Uchida Tadao, “Nihon no Kanryō gyōsei to kanmin kyōchō taisei”(《日本的官僚管理与公私合作体制》), *Gendai Keizai*, September 1972, p. 30.

历的人还有林信太郎[Hayashi Shintarō](1961年至1965年汉堡日本海外贸易振兴会办事处主任),小松勇五郎(1960年至1965年日本驻波恩大使),以及增田实[Masuda Minoru](1962年至1966年日本驻布鲁塞尔大使)。^①在佐桥下台之前,这些官员们都是他的提案的强烈支持者,但是在20世纪60年代后期,他们都转变为所谓的“国际派(international faction)”。

两角是特别措施法案的主要起草者,他把从戴高乐时代的巴黎获得的经验,他本人对“美国资本”的恐惧以及佐桥想在日本推行的、法国先前的经验一起融入提案。1961年8月25日,佐桥提名他担任企业局第一企业课的课长。其他参与起草该法案的人还有高岛,企业局副局长;三宅幸夫(Miyake Yukio),工业筹资课课长、佐桥的门徒;以及两个青年官员小长启一[Konaga Keiichi](他后来担任田中首相的助理,并且是田中的《日本列岛改造论(Plan for the Reform of the Japanese Archipelago)》的实际作者)和内田元享[Uchida Genkō](一位在扶植汽车工业上发挥积极作用的工程师)。^②

257

企业局起初将它的脑力劳动的产物命名为《特定产业国际竞争力强化特别措施法案(the Draft Law of Special Measures for Strengthening the International Competitive Ability of Designated Industries)》。正是内阁修改了它的名称。第一款详细说明了该法案的目的:通过提升指定工业的国际竞争能力,促进国民经济的健康发展,以便于抵消自由化所产生的影响。第二款指定了首要的三个工业部门——特殊钢材、汽车和石油化工——并授权内阁在同“产业结构调查会”商议之后,指定其他工业部门。第三和第四款确定公私合作的方式,对此,佐桥认为是该项法案最为核心的部分。^③这些条款授权三方委员会,包括政府、产

① 有关通产省次官尽管重视日本关系,但是对欧洲有经验,而对美国没有经验的人数的论述,参见 Endo, 1975, p. 110.

② 有关小长启一和内田元享,参见 Kusayanagi, 1974, pp. 116—119.

③ Sahashi, 1967, pp. 245—251.

业部门和金融部门的代表所组成,三方委员会的职能是为每一个具体的工业部门制定并且执行“促进经济发展标准”。或许值得注意的是,日文当中的“恳谈会(*kondankai*)”一词比起英文中相当的词(“讨论小组”或“委员会”)含义更为广泛。“新日英词典”(第四版)用一个意大利词(*conversazione*)来解释恳谈,也就是“在两方或多方之间所达成的口头协议”,该协议的内涵比“合同(*contract*)”弱,但比“会谈(*conversation*)”却强得多。

第五和第六款要求指定工业部门的经理在提高他们公司的竞争能力方面予以合作,并且要求银行必须对来自指定工业部门的贷款申请“予以关注”,并且命令政府银行去帮助它们。第七款和第八款为指定工业部门提供“结构筹资”,由内阁指令确定不同的免税,并且确定企业所得税的降低。第九款使指定工业部门企业的“合作行为”合法化,并且使这些行为明确免受反垄断法的约束。第十、第十一、第十二和第十三款用来说明法律术语。就像大多数的日本法令一样,这项特别措施法是相对比较简短的。^①

在工业结构审查会议上披露了该法案的内容之后,立刻引发三个主要的争论。第一个是“自我调节”这个过去的宠儿与公私合作之争。同近卫内阁新结构运动时代的小林一三(*Kobayashi Ichizō*)传统差不多,石坂泰三(*Ishizaka Taizō*),经济团体联合会的受人尊敬的首脑,声称他喜好自我管制。他进而说道:“政府需要做的全部工作就在于留意火患和盗窃,而可以将其他的工作交给民间自己去做”。但是,他也相信,“外国投资的反对者,就像裹着尿布的成年人,不愿意离开他们妈妈的奶一样”。^② 尽管经济团体联合会拒绝支持该法案,但是,佐桥却得到它的对立面组织——日本经济同友会(*the Japan Committee for E-*

^① 参见 *Japanese Diet*, pp. 2—4.

^② 参见 1975 年 3 月 7 日 *Japan Times* 和同日 *San Francisco Chronicle* 上有关石坂泰三的讣告。

conomic Development)——的支持。

第二个争论涉及法案对于银行和银行家应参与各种各样的“恳谈会(discussion groups)”的规定。银行界的领导人们准确地断定,这是对于他们集团的一种攻击;因而,大藏省对于由通产省所导致的这种对于其管辖范围的侵袭行为做出了愤怒地回应。宇佐美洵(Zenkoku Ginkō Kyōkai),三菱银行总裁、时任“全国银行协会”会长,拒绝理睬特别措施法。

第三个争论是由公正贸易委员会所提出的,它认为,佐桥企图彻底去除《反垄断法》。1962年12月5日,佐桥就该法案的目的、自由化对日本经济所构成的威胁,以及卡特尔的必要性等问题与公正贸易委员会开始谈判。在大约六次会谈之后,佐桥似乎与公共委员会取得了某些进展,并在1963年2月1日,通产省公布了该法案。但是,当法案提交内阁之后,池田依旧不得不命令公正贸易委员会予以合作。

在这些争论中,佐桥的支持力量来自于“产业结构调查会(the Industrial Structure Investigation Council)”。以广泽教授为首的产业体制部会(The Industrial Order Committee)——佐桥每前进一步都同其商量——是他力量的源泉,但是在1962年10月期间,产业筹资委员会(the Investigation Council)也对它给予支持。以工业银行的中山素平为首,连同其他仅有的四名成员(前通产省次官上野,一个造纸厂的老板,一家报纸的主管,以及进出口银行总裁)组成委员会,该委员会断定,让银行参加恳谈会是个很好的主意,并且早该如此。

在普遍的争论声中,政治家们别无选择,只能设法解决这些问题。1963年2月14日,池田首相命令全体内阁中经济部门的大臣和他定期开会,直到该法案的命运获得决定为止。这个高层小组开始工作刚刚一个星期之后,经济团体联合会的关西部门正式表达了对于通产省所提出的挫伤反垄断法元气的法案的提议(正如我们将要看到的,来自大阪的反对还有比我们所了解的更深一层的原因)。当大臣最后进行表决时,他们将该法案的名称更改为更加平淡的《特定产业振兴特别措施

法案(Special Measures Law for the Promotion of Designated Industries)》,对其设置了一个5年期限,改变确定指定工业的方式,并在法律的实施方面强化了大藏大臣的参与。随着这些变化,自民党的政治事务研究会(在那里,前大藏省官员的力量非常强大)不顾银行管理局的反对意见而签了字,并且在1963年3月22日,自民党最终批准了这项提案。同一天,内阁正式投票决定提出该法案,并于3月25日将法案提交给众议院,同时提交商工委员会审议。

正如所料想的,反对派把这个法案谴责为对于政府控制的恢复,报纸将其刻画为一个“拯救通产省”的法案,学者们把它看做是“佐桥军团的挑战”,而演说家们则喋喋不休地论说有关“经济宪法”死亡的话语。佐桥在国会中花费大量时间用以回答问题,但是他的困难并不仅仅在于应对反对派。不久他发现,内阁、自民党,甚至自己的大臣都默然打算不参与争辩。特别措施法成为“无人支持的法案”,意味着立法机构已经抛弃了它。该法案从未被否决,只是因为它始终也没有被付诸表决。政府把它提交给第43届(1962年12月24日至1963年7月6日)、第44届(1963年10月15日至10月23日)和第46届(1963年12月23日至1964年6月26日)议会讨论,但是,在把法案提交议会之后,自民党的领袖们从来没有努力去把它付诸表决。通产省从官方的角度将该法案的失败归因为:“误解、(官场上的)宗派主义和政治诡计”,并且把法案的失败称做“惨痛的挫折”。^①但是,在通产省里,有很多人知道实际发生了什么情况。来自银行界和关西企业界的反对是严重的,但更为严重的是佐桥本人出了问题。

在佐桥担当企业局的局长期间,发生了一些事件,这些事普遍激怒了商界,特别是大阪的商界人士,即便佐桥的政策被证明是正确的也同样如此。最著名的事件是与丸善石油公司有关,该公司的总部设在大阪。丸善成立于1933年,是三和银行系列集团(总部也设在大阪)的一

^① MITI, 1969a, pp. 2, 11.

部分；它过去和现在都一直是国内私人所有的石油提炼与销售公司，但是，它与加利福尼亚联合石油公司长期保持关系，联合公司是它原油的主要供货者。在1956年苏伊士运河关闭之后，丸善公司社长和田完二（Wada Kanji）在1962年衰退期间签订了一个长期海运合同，该合同对于公司的财务独立能力变得不利并构成威胁。和田社长提出接受联合石油公司一笔借贷巨款，以解决公司的财务困难，并向通产省申请按照外资法条款的规定批准办理这项借款。

260

佐桥冷淡地拒绝了他的要求，认为公司自身的管理不善导致这些问题的发生，并且说引进外资使外国公司完全控制一个工业部门是不符合国家利益的。和田并非没有政治影响力，他开始利用这方面的影响力对通产省施加压力，但是这些压力只能导致佐桥变得更加固执。尽管如此，但是最后，佐桥还是同意组建一个五人委员会力求拯救丸善石油公司。委员会由植村甲午郎担任主席，它劝告和田退休，并且建议通产省直接与联合公司谈判贷款条件，以确保联合公司不能控制丸善公司。通产省接受了这些建议；佐桥与联合公司达成交易，三和银行的宫森一雄（Miyamori Kazuo）取代了和田担任丸善的新社长，从而使该公司能够成功地重建。但是许多大阪议员在国会发言，指控“官僚佐桥”把他们的地方商业领袖和田赶出到大街上去了。^①

与此同时，1962年7月18日，佐藤荣辞去了通产省大臣的职位，池田首相任命福田一（Fukuda Hajime）继任通产省大臣。福田是一个典型的党务派政治家，前战地记者（新加坡），同盟新闻社（Dōmei News Agency）的政治部主任，五次当选福井县推举的众议员——还是大野派的忠实成员。池田是根据大野的推荐来任命福田的，因为他需要大野的支持，以抵挡来自佐藤和河野一郎的政治挑战。福田的确是那种

^① 参见 Akaboshi, pp. 93—96; Sahashi, 1967, pp. 240—245; MITI Journalists' Club, 1963a, p. 38; and Resources Development and Management Research Council, p. 60, s. v. "Maruzen Oil Company".

被通产省的上层官员将要——并且确实——嘲笑为“二流政治家”的人,但是,他作为1963年7月的“福田台风”的挑起者,在通产省里将永远不会被人忘却。

1963年6月,松尾金藏次官正准备退休到私营企业担任日本钢管公司的董事(后来的副社长)。他向福田推荐让佐桥担当他的继任者——这是经过长期而审慎地策划好的一种权利转移。然而,在1963年7月1日,福田与一群记者开展了一次题目广泛的谈话,在讨论中,261 中一名记者问:“在通产省内部,多种人事问题悬而未决。对此你能否谈谈?”“当然,”福田回答说,“因为通产省是一个为公众服务的机构,佐桥在工业界获得不好的名声使其不适合担任次官。我认为今井将胜任。我想要提名他担当下一任次官。”^①

通产省内继而爆发的轩然大波变成传奇事件。所有工作都停止了。正像1936年时所发生的兵变一样,官员们按照他们进入通产省工作的层次分头召开秘密会议,以讨论这种前所未有的事态发展。在第二天的报纸上,有些人的发言被刊登出来,他们质疑说:“一个对我们通产省的光荣传统毫不知情的党务派政治家大臣,怎么可以任用一个我们不喜欢的人当次官?”新闻出版社讽刺性地发表评论说,通产省里官员们的胡作非为已经到了顶点。而公众则感到迷惑:据说无论在通产省或其他部门,大臣往往选择自己的高级助手的。某些头脑更为清醒的人评论道:“当然,从法律规定来说,大臣在人事问题方面有最终发言权。佐桥和今井两人都是合格的人选,除了佐桥在通产省里已经形成了派系这个事实之外,二者没有一个人能够改变整个通产省。这样,“佐桥派”就产生了——同时也出现了它的对立面“国际派”,后者在1966年将掌握通产省的权力。报界对于“福田台风”的新闻报道,有效地转移了国会对特别措施法的注意,并对有关它的倡议人提出了足够

^① 有关“福田台风”的主要资源,包括本段和下一段的直接引文,来自于1963年10月通产省记者俱乐部。

多的问题,以至于导致该法案成为“没有赞助人的立法”。

福田所作所为的原因是不难发现的。第一,作为一个越来越被政府前官员所控制的党的党务政治家,福田想要使其做出让步,人们常常引用他的这些话:“有些官员想要篡夺政治家的职权,这纯粹是狂妄自大”。第二,丸善事件和特别措施法二者都已使企业界人士对政府官员重新控制经济感到紧张,由于这个理由,福田的行为是要使企业界领袖们安心,因为今井不仅仅是自由化的拥护者,而且已经赢得了首相的信任,同时,他又是山崎证券公司社长山崎种二(Yamazaki Taneji)的女婿。第三,了解自民党内幕的人相信,在佐藤荣作与佐桥之间存在一种联系,而这正是福田所属派系的领导人大野伴睦想要切断的。

通产省的老前辈们被请来以力图控制局势,防止秩序破坏。即将离职的次官松尾劝告佐桥,当人们制定解决办法时要保持缄默。佐桥明确表示,即使他与今井都是1937届进入通产省的,但是他决不像惯例所往常要求的那样宣告退休。结果是举行了一次礼仪性的会议,由老前辈椎名悦三郎主持,在这次会议上决定今井出任次官,佐桥将取代今井在原来专利厅的职务。今井将只担任次官一年(他实际上坚持了15个月),随后由佐桥继任。佐桥曾写道,在他于政府任职的30年中,这件事是他最不愉快的经历,人们都相信他这句话。但是,他也的确为看到自己的经济主张得到人们的接受和付诸实施而感到满意,即使他本人和他所倡议的法案并不很受欢迎。^①

262

在这段时期,外国迫使日本加快推进自由化深入发展。1961年末,在日本和美国经济部长第二次联席会议上,美国人要求比池田所承诺的80%的自由化更快的步伐;而在1962年9月,国际货币基金组织则建议达到95%的自由化水平(国际货币基金组织和日本达成90%的协议)。随后,在1963年2月20日,国际货币基金组织的董事会召开会

^① Akimoto, pp. 91, 142—143; Kakuma, 1979b, pp. 34—46; Sahashi, 1967, pp. 257—268; and Policy Review Company, 1968, p. 89.

议,不接受日本所陈述的还没有转移到第8条款国地位的理由,并坚持要求其超过90%的自由化步伐。如果日本想继续参与国际贸易,那么它确实别无选择了。因而,它通告说,其将于1964年4月1日正式成为第8条款国,并且同时将停止根据通产省控制的预算分配外汇限额。

来自关贸总协定的压力也形成了。在英国将与日本签署一项商业和航运基本条约之前,他们坚持要求日本接受关贸总协定第14款(禁止政府给予出口补贴);而日本如果接受国际货币基金组织第8款,就相当于遵循关贸总协定的第11款(不能由于国际收支逆差而控制贸易)。因此,随着1963年4月4日英国与日本条约的批准,日本通知关贸总协定说,在一年之内,它将转移到第11条款国的地位。在1963年7月间,日本还申请成为经济合作与发展组织的成员国(它是第一个这么做的亚洲国家),并且,它在1964年4月29日被接纳——但是对于经济合作与发展组织的成员国行为准则约有17条内容保持临时保留态度。然而,经济合作与发展组织成员国地位就意味着日本不仅有义务进行贸易自由化,而且还要取消对资本流动的控制。“全面开放经济”终于被提到国家的议事日程上来了。

在接受这些新的国际义务的同时,日本的经济本身开始进入战后
263 最为严重的衰退时期。1964年10月,也就是佐桥取代今井担任次官的同一个月,经济衰退开始了。起初,它看起来似乎是一种正常的由于国际收支逆差和政府控制信贷造成的周期性经济下降趋势,一种朝鲜战争结束以来日本已经多次经历过的衰退。然而,1964年12月1日,日本特殊钢材公司宣布破产,并且根据公司重整法向法院申请救济。1965年3月6日,山阳特殊钢材公司效法其后,宣称它无力偿还约500亿日元的债务。这是战后日本所曾经发生的最大的破产案。两个月之后,山一证券公司宣布说,它也没有能力清偿债务,正在走向破产;而只是由于一个奇迹般的事件——获得由政府保证的一笔贷款才得救。最后,在6月和7月,政府放弃了它执行了16年的平衡预算政策,并且开始发行债券,以弥补其反衰退支出的赤字。财政政策最终取代了日本

长期所仅仅依赖的金融政策。

在这种情况下,分析家们开始断言说,这不是一种“常规”的衰退,而是一种导源于畸形高速增长所造成的“结构性衰退”。结构性衰退的观点,首先是由佐藤首相周围的经济家们提出的,佐藤于1964年11月取代池田,再就是由通产省所提出来。^①回想起来,这种观点有些夸大,除了出于在经济方面有些基本变动的考虑之外,同样还出于佐藤在政治上找到一个反对池田的借口的需要。衰退的原因是:第一,实现了自由化后的不确定性,确认了国际货币基金组织第8款地位以及参加了经济合作与发展组织;第二,由于青年劳动力供给的枯竭,导致劳动力成本的上升;第三,政府的紧缩银根政策;第四,由于银行系列投资过大所导致的生产能力的持续过剩。

尽管诸如通产省的福田大臣那样的政治领袖们对于特别措施法表示冷淡,但是他们曾担心诸如此类的现象出现。1964年中,福田做了一件使佐桥感到满意的事情。1964年6月26日,他告诉内阁,特别措施发的动机和目的曾经都是很正确的,法案中所包含的“合作方案”也是一种良好的构想,并且说,即使该法案在国会没有通过,也应该作为产业总政策的一种手段被采纳。他说,通产省将为合成纤维业(实际上成立于1964年10月26日)和石油化工业(成立于1964年12月19日)建立协调恳谈会,并为那些因遭受生产能力过剩而痛苦的其他工业部门成立类似组织,考虑建立这种恳谈会的可能性。他说,这些措施将通过通产省里尚有的“行政指导”——这是一个只在1962会计年度通产省的年度报告中才第一次出现的术语——权力去执行,而不是根据任何具体的法律予以执行。^②1964年7月18日,福田发表这篇讲话之后一个月,池田改组了他的内阁,用桜内义雄(Sakurauchi Yoshio)取代了

264

^① 有关“结构性衰退”的观点,参见 Arisawa, 1976, pp. 465—467. 有关通产省对于这一观点的支持,参见 MITI, *Nempō*(fiscal 1965), p. 64.

^② 有关福田的讲话,参见 MITI, *Nempō*(fiscal 1964), p. 59; 有关行政指导的首次使用,参见 *ibid.* (fiscal 1962), p. 123.

福田, 樱内是战前商工省大臣(1931年)的儿子, 一个河野派的领袖(1965年7月河野去世后改称中曾根派)。在1965年6月被三木武夫(Miki Takeo)接替之前, 樱内一直在佐藤内阁担任通产省大臣。这样, 樱内、三木和佐桥三人, 不得不通过运用行政指导而推行特别措施法的方法与衰退作斗争。

行政指导制度比日本任何其他方法在全球传播某种观念所起的作用更大, 这种观念认为, 日本政府与企业界之间的关系是建立在别的国家所没有的某种潜在的、可能导源于日本文化和民族特性的基础之上的。伦敦《经济学家》杂志将行政指导界定为“不成文的日文命令”; 而东大的内田正夫(Uchida Tadao)教授写到: “在这个国家, 国会在决定经济计划方面几乎是毫无权力的, 因为这些权力实际上已经转移到行政部门, 特别是政府机关。”^①许多外国人提出异议。德国纺织业者联盟的安斯特·霍尔曼·斯塔尔(Ernst Hermann Stahr)说: “使我们的制造商感到恼怒的是, 它实际上并不是一个有关日本竞争的问题, 而是他的政府难以预料的资助和补贴的问题。德国人感到, 不管他们怎么做, 日本人总是在降低他们的价格。”^②正是行政指导, 在20世纪60年代使通产省获得“单向贸易省”的名声。^③另一方面, 一个日本分析家写到, 行政指导“是使日本企业不断运转的东西, 正是它使这个国家成为世界上的第三工业大国。它是支撑日本股份公司的栋梁之一”。^④

行政指导并没有什么神秘的。它指的是依据法律建立的政府各部门所拥有的权力, 在某一个部门的管辖范围内, 对企业或管辖对象发布命令、要求、通知、建议和鼓励。^⑤行政指导只受到“被指导的单位”必须

① The *Economist*, Nov. 10, 1979, p. 85; *Japan Economic Journal*, May 14, 1974.

② *Newsweek*, Aug. 21, 1972.

③ Stone, p. 152.

④ “‘Gyōsei Shidō’ Gets Close Public Scrutiny”, *Japan Times*, June 3, 1974.

⑤ Henderson, p. 202. 同样参见 Maeda, 1968, pp. 38—40.

属于某个确定的政府机关的管辖范围这一限制。并且,尽管它并不以任何明确的法律为基准,但是不能违反法律(譬如,它不能违反《反垄断法》)。20世纪50年代期间,在通产省采取的措施中,很少提及行政指导,因为那时候大多数命令、许可和特许都是严格以政府明确的管理法律为基准的。20世纪60年代期间,行政指导公开施行和探讨,然后只是因为通产省基于自由的结果和未能实施特别措施法而失去了大多数明确的管理权力。从某种意义上来说,行政指导只不过是通产省运用其他手段继续推行惯用政策的继续。所有日本的评论员都同意诚山的结论:“在特别措施法未能实施之后,唯一剩下的东西就是行政指导了。”^①

265

行政指导与根据诸如《外汇及对外贸易管制法》这样的法律所发布的命令的区别在于,它在法律上没有强制实施的权力。它的权力来自20世纪30年代以来所确立的政府和企业界之间的关系,企业对政府的尊重。政府部门均宣称它们代表国家的利益,因而各部门有权施加各种非正式的压力。用来描述政府反击威胁的日本古老谚语的是:“打击长崎以报复江户”,意思是,政府有办法对付那些不愿意听从它的行政指导的企业家。^②正如我们在后面所看到的,通产省有时会用强力来报复拒绝听从指导的企业。

在行政指导的某些形式方面,与由政府发布的正式法令很难区分。一种形式是通过发布政策声明进行指导。这指的是公众注意倾听并真诚回应政府正式起草并公布的政策的义务,尽管对于不服从的惩罚从未明确规定过。这种形式的行政指导最为著名的例子发生在20世纪70年代早期,当东京近郊的武藏野市发布了一项政策声明,宣布在规模巨大的住房建设中,承包人在提供或帮助购买初等学校建造所需的宅基时必须合作。当一个承包人忽视了这些指导时,这座城市用混凝土

① Shiroyama, Aug. 1975, p. 317. 同样参见 Amaya, p. 79; and Yamamoto, p. 81.

② Yamanouchi, p. 193.

封盖了他为房建工程铺设好的上下水管道。该承包人将这座城市起诉到法院,但是法庭还是支持城市的做法。^①一般说来,当行政指导以为国家利益的名义提出时,提出反对意见几乎毫无作用。报纸喜欢援引如下事例:一个城市银行的行政领导到访大藏省表示,他的银行没有能力购买根据行政指导所分配给他的公债数额。一位银行管理局的官员回复说:“那么你是否认为即使在日本垮台之后,你的银行依旧能够生存下去吗?回去,将我所说的话告诉你们的总裁。”^②佐桥是特别擅长并倾向于运用这种言词来为他的行政指导进行辩护的。

当一个行政部门,在争端中假定处于仲裁的地位,而被怀疑为未持有公正态度时;或者当一个进行行政指导的部门,被指导的对象所霸占时;或者当一个部门的行政指导实际上只是为非法的卡特尔进行保护时;或者当在开展行政指导的审议会中挤满一些具有某种倾向的人时,行政指导的问题开始出现了。当这样的不当行为被怀疑时,很难立即恢复行政指导的威信。正如我们即将在下一章所看到的,在20世纪70年代期间,爆发了许多类似的抵制行政指导的情况。

在1965年经济衰退期间,通产省的行政指导的主要方式是在“协调恳谈会”中进行投资协调。无论企业家或他们的代表在国会当中对于有关通产省、佐桥或特别措施法可能说了什么,在私下里,他们欢迎这些卡特尔在经济衰退期间,延缓他们自身的抢先投资的后果和需求的日渐减弱。1965年1月29日,石油化工业恳谈会决定,在1965和1966会计年度的新建乙烯生产设备应该限制在350000吨之内,并且决定只有该行业内已有的公司才应该有权研制这种生产设备。1965年3月18日,合成纤维业恳谈会对新建丙烯酸系纤维的生产能力保持在日产量为30吨以下的方案达成协议。1965年5月,通产省成立了纸浆业恳谈会,1966年11月,成立了铁合金业恳谈会。其他工业为了同样的

① Yamanouchi, pp. 47—49.

② “Administrative Guidance”, *Mainichi Daily News*, Jan. 8, 1976.

目的而借助产业结构审议会的特别委员会,而产业结构审议会最终取代了恳谈会,成为大多数工业家和银行家汇聚在一起,从而对于各方在何种工厂和设备将要投资多少进行协商的场所。

在这一时期,另一种行政指导的重要方式是促进企业合并。有时候,这仅仅意味着由通产省召集各方,并在公正贸易委员会面前承诺它们的联合。规模最大的这种合并是在1964年6月1日三个公司的合并,这种合并是在盟军总部解散了老的三菱重工业之后才组建起来的。然而,有时候,更多的是为了实现合并,而不仅仅需要口头上的鼓励。在1963财政年度期间,日本开发银行拨出大约30亿日元(1964年期间扩大到60亿日元)作为大公司进行合并的“结构信贷”的款项。政府曾经长期运用便捷融资办法鼓励中、小企业之间的合并;现在又把这种贷款扩大到汽车、石油化工和合金钢工业。在日产和王子汽车公司合并时(该项合并于1966年8月1日最终完成),据说,日产从日本开发银行获得一笔1110万美元的奖励贷款。^① 政府把这种援助解释为鼓励出口政策的一部分,因为规模经济能够降低出口产品的成本。正如霍勒曼(Hollerman)所指出的:“具有讽刺意味的是,尽管财阀被占领当局以经济民主的名义所解散,但是,现在,他们在日本的重建则以进口自由化的名义所推行。”^② 佐桥赞扬樱内大臣完成日产和王子两个公司的合并,但是,大多数评论家认为,佐桥本人对于这件事贡献最多。^③

267

这几个月的“结构衰退”、企业合并和行政指导引起佐桥次官最后一次纠纷——与大阪住友金属公司的斗争,因为它拒绝遵照佐桥的行政指导。按照稻山嘉宽的说法,钢是“工业的粮食”,而钢铁工业曾长期被有见识的评论员看做日本的政府与商界之间关系的“优等生(honor

① Hewins, p. 305. 合并的主要官方来源是通产省企业局, ed., *Kigyō gappei* (企业合并) (Tokyo: Ōkura-shō Insatsukyoku, 1970).

② Hollerman, 1967, p. 252.

③ Sahashi, 1967, pp. 294—95. 参见中山素平1976年7月13日在 *Ekonomisuto* 一书中对于佐桥推动这次合并所作贡献的高度评价, p. 87.

student)”)了。^①然而,在20世纪60年代中期,通产省与它的优等生之间却存在某些问题。由于八幡厂曾是作为国营企业而建立的(该企业在1934年成为国营企业日本钢铁公司的主要成员),六大“钢铁公司”(八幡、富士、日本钢管、川崎、住友和神户)当中的四家对于通产省表示不信任,认为通产省偏向它的“嫡生子”、盟军总部解散了日本钢铁公司之后成立的后继公司:八幡和富士。并且,通产省与钢铁公司之间的关系也是很微妙的。在全部六大钢铁公司的董事会中都有前通产省的高级官员(住友公司除外,它原则上拒绝雇佣退休政府官员)。但是,即使这样,也很难直接对这个行业下达命令,因为它的许多领导就像经团联和经济同友会那样的企业机构的最高领导人。

268 在管理钢铁工业方面存在着两个主要问题:为新建高炉和转炉协调投资和协调产量,以便于使价格维持在一种合理的水平之上。八幡的稻山嘉宽曾经始终认为,在钢铁工业中避免价格波动是符合国家利益的,既要保证该工业能按计划偿还其庞大的投资借款,还要保证避免在其他经济领域由于钢铁价格不稳定而引起的连锁反应。从战争刚刚结束之后实施生产倾斜政策的年代起,直到将近1960年,通产省通过产业合理化审议会的计划和对外资法的政策性运用,在钢铁工业中对投资实施着详细的控制。1960年,次官松尾(他退休后转到日本钢管任职)曾经提议制订“钢铁事业法”,以成立投资协调卡特尔,作为反垄断法的一个例外;但是工业界驳回了这个提议,赞成自我协调,这种协调由掌握监督权的通产省加以合法化,但实际上由日本钢铁联盟执行。到1965年,这种自我调节的尝试以失败而告终,而钢铁工业的过剩生产能力和衰退使全国的某些最大的公司濒临破产。

紧接的问题是,通产省建议为了防止钢铁价格下滑减少产量。该省“建议”(命令)1965财政年度的第二季度(7月到9月),每个公司应按

^① Nawa, 1976a, p. 141; “Gyōsei shidō no jittai o arau” (《探究行政指导的现实》), *Tōyō keizai*, Apr. 6, 1974, pp. 31—33.

照 1964 财政年度下半年(1964 年 10 月到 1965 年 3 月)总产量的份额减产 10%。所有“六大”公司,包括住友都按此执行了。然后,1965 年 11 月 9 日,通产省命令这种减产比例继续扩展到第三季度(10 月份衰退达到低谷)。住友拒绝接受这种行政指导,原因在于认为该公司是六大公司当中在该财政年度的上半年唯一能够完成通产省所规定的出口配额的公司,并且它还指控最大的生产厂家——八幡、富士和日本钢管——将某些预定出口的钢材转向国内市场。住友争辩说,通产省用以决定市场份额的根据未能考虑到各个公司的出口完成情况,并对本行业当中较新、经营良好的公司——诸如住友公司——存有偏见。

住友金属公司的社长日向方斋(Hyūga Hōsai)在对付这种事情方面是一名老手。他自从 1931 年于东大法学院毕业开始,一直在住友公司任职,并曾经作为近卫第三届内阁(1941)大藏大臣小仓正恒(Ogura Masatsune)的官房,拥有宦海的亲身经验。1965 年期间,他是大阪经济同友分会的领导人。他对于通产省插手干涉钢铁工业、往往偏向八幡和富士这样的事毫无疑问是缺乏热情。

269

1965 年 11 月 18 日,日向刚提出反对意见之后,通产大臣三木——他本人是自民党一个派系的领袖,连续当选国会议员时间最长的纪录保持者,未来的首相——在电话上(根据日向所说的)承诺,如果住友同意至少在第三季度继续按比例减产,他将给住友所属歌山钢铁厂的投资计划给予优惠(该公司想要增添第四台高炉和第四台、第五台转炉)。佐桥直到日向对通产省提出挑战之前,一直没有直接卷入这个争端,而他和三木两人,在三木给日向打电话之前是否商量过,都含糊其辞。*

* 据佐桥所说,三木打电话只不过是——一个资深政治家对于一个具有影响力的选民的谦恭之举。他的“诺言”绝对是模糊的——一种所谓 *kanchō yōgo*(按照字面意思来说,就是“官方用语[official jargon]”,但是,意味着一名政府官员出于礼貌对于一个公民要求的同意,但是暗含着官方对于该要求还没有作出任何事情的意向。)在佐桥看来,日向有意误解了三木的意思。参见 Matsubayashi Matsuo, ed., *Kaikoroku, sengo Tsūsan seisaku shi* (Memoirs : postwar MITI policies; Tokyo : Seisaku Jihō Sha, 1973), p. 141.

然而,11月19日,即三木打电话之后一天,佐桥与日向联系,并告诉,除非日向收回抗议,否则他将援用“输入贸易管理令”(1949年内阁命令第414号)限制该公司进口焦炭的数量,只给刚好达到批准的生产指标所需的数量,再多一铲也不给。在这里,佐桥显示出通产省最为权威的一面,而当整个事件公之于众时,报界普遍支持住友,将其视为受害者。日向在大阪举行了新闻发布会,在那里他说:既然是他的公司在花钱和冒险,他不明白的是该公司生产多少产品与政府有何关系。(当然这并非全部事实,因为住友和其他公司从政府的财政支持和从世界银行获得由政府担保的贷款那里,获得同样多的利益)。然而,更为尖锐的是,日向还进一步说,通产省只喜欢那些拥有前通产省官员在那里任职的公司。并且说,在他看来,似乎次官佐桥的职权高于大臣三木。他用反问的口吻对聚集的大阪记者说:“他们俩,到底谁是大臣?”这个消息迅速被全国报纸列为头版头条新闻——“佐桥,大臣;三木,次官”——就像标语一样深入公众的心中(这件事与1936年小川大臣和吉野次官之间,以及1941年小林大臣和岸信介次官之间的争端相似)。

佐桥感到很尴尬——他与三木具有良好的关系——但是他固执己见,并最终获得胜利。1966年1月11日,住友宣称,它并非反抗行政指导,只是由于它出众的出口成绩而寻求额外待遇。并且还说,它与其他公司一样遵从行政指导。这样它所必需的原材料进口迅速得到恢复。钢铁工业的领袖们在幕后进行了斡旋,获得这次妥协,而住友的出口配额也得到提高。

这个著名的事件产生了几个后果。最为重要的是,这次意外事故惊动了整个钢铁行业和企业界,此外,一些本应保密的具体过程也暴露在公众面前,企业界及政府的前辈们决定通过将八幡和富士钢铁公司合并成为一个具有明确产业领导的公司,来改变该工业自身的结构。1970年3月,新日本钢铁公司——世界上最大的钢铁公司——在与公正贸易委员会进行了漫长的、有时往往激烈的斗争之后,终于诞生了。在下一章,我们将回顾在这次著名的合并中通产省所发挥的作用。

另一个虽然不太重要但是仍然具有启示作用的后果是,住友金属公司第一次接受了退休“下凡(amakudari)”的政府官员。1969年,也就是该事件发生3年之后,日向邀请通产省退休次官熊谷典文(Kumagai Yoshifumi)参加住友金属公司的董事会。熊谷在进入通产省之前曾在住友简短工作过一段时间,因此,他比公司所不认识的官员更容易被接受。1978年6月,日向长升任董事长,而熊谷则成为住友金属公司的社长。日向显然认识到,他的公司在其他方面都是极好的,但是在他的领导层中仍缺乏一位深知通产省内幕、熟悉官场技巧的重要人物。^①

在战胜了住友之后仅3个月,佐桥本人断定,自己在省里已无用武之地。但是,他宣称决不走高级官员退休后通常沿袭的三条道路。他并不想进入私营企业,因为一个外来人的出现会使那些长期任职的职员感到恼火,妨碍他们自身晋升的机会。他并不想进入政界,因为他对政治家大失所望。而且他也不想进入政府公司,因为在那里,他将不得不接受某些后辈次官的命令,这不符合他的心性。因此,佐桥接下来花费6年时间研究经济问题,并且写出了一系列非常有价值和率直的书
籍。1972年,他最终接受了闲暇开发中心理事长的职位,这是一个由通产省赞助成立,为促进旅游和娱乐业发展的协会。当我在1974年见到他时,他看起来似乎是一个国际旅游业老板的典型人物:安坐在四周摆满热带鱼缸的办公室里,不久前刚从访问南太平洋归来,身穿一套白色旅行服,他坦率地回答我的问题,并且热情地为他所钟爱的通产省进行辩护。他并非无缘无故地被新闻界称做“通产省先生”的。

271

20世纪60年代初期的贸易和外汇自由化,实际上仅仅开始于日本

^① 有关住友金属公司事件的主要资料来源是 Sahashi, 1967, pp. 282—89; 以及 Hyūga, in *Ekonomisuto* Editorial Board, 2: 67—74. 同样参见 Akaboshi, pp. 83—92; Akimoto, pp. 58—63; Industrial Policy Research Institute, pp. 117—19; Kakuma, 1979b, pp. 172—176; Nawa, 1976a, pp. 159—166; Yamamoto, pp. 82—84; 以及 Yamamouchi, pp. 29—30. 有关对于这一事件的法律研究的引证,参见 Yamanouchi, p. 53, n. 2. 有关熊谷的下凡,参见 Matsubayashi, 1973, pp. 182, 194.

经济体制从战时到平时的回归；在 1956 年的《经济白皮书(*Economic White Paper*)》中宣称：“我们不再过那种战后重建时期的日子了”，这种说法大约说早了 5 年。日本始终实施一种完全封闭的经济——在那个时候，它与外界的所有接触都是通过政府机构这样的中介来实现的——直到贸易自由化强加于日本为止。贸易自由化开始了——它并没有终止——日本经济向影响整个世界市场经济的商业和竞争的各种压力开放的复杂过程。直到 1980 年，当 1950 年通过的《外资法》最终被废除时，我们才能说日本经济回归或多或少地完成了。尽管日本的经济由于全球的贸易和资本自由化的趋势而大大地兴旺起来，但是，取消日本控制的实际进程，无论对于日本还是他的贸易伙伴来说都是极为惨痛的。大约从 1960 到 1980 年这个时期，给双方留下了伤痕，正如我们将在下一章所看到的，20 年后这些伤痕仍旧影响着日美的同盟关系。

1980 年 1 月，由杰出的日本人和美国领袖——“仁人志士”(他们是 1979 年 5 月由日本首相大平正芳和美国卡特总统所任命，用以审视那些影响两国长期经济关系的因素)——组成的特别委员会发布了他的报告。在“日本的市场：开放还是封闭？(Japan's Market: Open or Closed?)”的总标题下，这些仁人志士探讨了行政指导：

对于非日本人来说，理解日本经济体制最为困难的问题之一就是政府与企业界关系的性质。比起美国来，日本公私之间的协商更为包罗万象，并且对立关系更少，这种情况，在某些美国人看来就会形成“股份公司日本”这个概念。这种形象对于日本经济呈现出严重错误和错觉的印象。它对于美国与日本的经济关系也是非常有害的，因为它会导致这样的错觉：即日本政府能够随意掌控国家的进出口。企业不会温顺地遵从政府的命令，政府也不是企业的工具。然而，大多数日本人确实承认存在着政府依靠行政指导的情况，通常把这种指导看做政府试图影响企业的非正式手段，

而不像美国那样诉诸法律和规章。^①

正如本章所试图表明的那样,行政指导只是在贸易自由化,以及通产省未能为他的指导行为提供新的法律依据的情况下,才成为日本政府与企业界之间关系的显著特征。直到那时之前,政府在经济决策方面所发挥的作用,曾经始终是由它对外汇预算的管理来保证的。这种预算被取消之后,政府一如既往地继续扮演它的传统角色——但是,却失去了原有的通过对行业或企业的外贸控制来推进执行的明确权力。

政府在经济发展当中所发挥的作用,无论是在贸易自由化之前或者之后,从来没有被法律所严格限制。无疑,日本的经济体制是建构在法律的基础之上的——但是,往往建立在简短而非常笼统的法律之上,《特别措施法》就是一个典型的事例。法律的实际细则交由官员予以解释,以便于具体问题具体解决。经济活动的广阔范围,既不靠一般的法律也不靠内阁或各省的具体指令来管理,而是留给行政指导来调节。行政指导的权力就像给军队的司令或者轮船的船长所授予的权力一样,要求他们在自己职责范围内全权负责一切事务。行政指导是资本主义发展型国家完全合乎逻辑的延伸,强调效力而不是合法性。

行政指导的权力极大地增强了日本经济官员快速而灵活地应对新形势的能力,并且给他们积极主动采取措施留有足够的余地。日本人毫无疑问已经从消除法律中间人与避免公私交往的对立关系中获益。不用说,这种官员与企业家之间的密切关系容易被滥用——正如我们在下一章即将看到的,有时的确会被滥用。但是,如果战后日本普遍需要发展经济,公众就会愿意接受这样的取舍:即官员有时会超出他们的授权范围,而更快更有效力地进行经济管理。当贸易和资本自由化的

^① *Report of the Japan-United States Economic Relations Group, Prepared for the President of the United States and the Prime Minister of Japan* (Washington, D. C. : Japan-U. S. Economic Relations Group, 1981), p. 61.

273 程度增加时,行政指导的作用就会下降,但是,假如公众意识到日本经济的脆弱性,接受对政府经济活动进行调节的必要性时,它将永远不会完全从公众的视野中消失。

作为最后一个过时的产生业政策官员,佐桥努力减轻自由化的影响,继续使尽可能地延续经济高速增长。在他任职时期过后,通产省的活动遭到猛烈的批判,政府和企业界的合作关系开始在私营部门要求恢复自我控制的呼声中破裂。然而,在1973年到1974年的第一次“石油冲击”之后不久,呼吁通产省东山再起的要求再次出现——要求领导第三阶段的智力密集工业化,并且要求纠正伴随着自我控制重新实现而产生的许多弊端。通产省里也在进行一场内部改革,并且重新明确了通产省官员所应具备的品质。不像佐桥和他的老一代同僚那样,新的通产省官员要有处理过国际事务的经验,擅长外语,既要熟悉产业政策,又要熟悉贸易管理。与佐桥将自己描述为一个“只适合本国使用的官员”相对照,他的继任者们都应是“面向世界的国家主义者”。

岸一椎名路线的逝去,并不意味着经济高速增长的结束。在1950年到1967年,日本的劳动生产率平均年增长率达9.5%,1967年到1976年为10%,而1978年到1979年,受到严重的石油危机的影响之后,稳定地保持在8.3%。到20世纪70年代末,日本及其盟国美国合起来生产了全球每年新产品总量的大约35%,占世界贸易总额的20%,日本已变成一个富国。就像佐桥那样的人的真正遗产,并不在于他们的“统制派”思想,而在于告诉这个国家,如何改革它的产业结构以适应经济环境的变化,如果不放弃民主或竞争的优点而如何实现这一点。由于通产省,日本现在对于如何逐步淘汰老工业和如何逐步建立新工业方面,

274 比世界上任何其他国家都拥有更多的知识和更多的实际经验。

第八章 国际化

在从 1965 年的经济衰退到第一次“石油冲击”(1974 年)之后的经济衰退之间的 10 年间,通产省所走过的道路与整个日本的道路起初相互分离,而后重新回归一致。日本到达了它战后经济增长的最高点,而通产省则遭遇到整个官僚体制最大的痼疾——完成了使命却丧失了职能。在这个时期,一个接一个问题困扰着通产省:工业污染、对它行政指导的抵制、指控它与大企业的腐败勾结、通货膨胀,公众对它的工业定点政策所造成的某些后果的失望(特别是对日本海沿海某些区县,诸如岛根县实际人口的减少,东京—神户工业园区的过度拥挤),以及由于贸易失衡、日元实值低估、日本在实施资本自由化方面的拖延等原因,而造成日本与其最主要的经济伙伴美国之间关系的损害。

到 20 世纪 70 年代中期,通产省开始表现出重新恢复力量的迹象:它成功地重新界定自己的任务,调整了人员,自身产生新的机构,并且丢弃了传统当中不再适用的东西——同时它始终重视那些日本依旧需要的成分。石油危机以及他的全部后果赋予通产省以新生的活力。这时候,通产省的首要问题是要弄清楚需要做出什么样的变化,回应对它的批评,并且抵御那些诸如大藏省这样的、从通产省影响力的削弱中获益的竞争对手。有位官员把 1968 年到 1969 年描绘成通产省历史上最为糟糕的年份,通产次官角良彦([Morozumi Yoshihiko],1971—1973)则把这个最终导致 1973 年 7 月通产省根本改组的时期说成是一

个“漫长而黑暗的隧道”。^①

这一切都是从资本自由化开始的。自从日本在 1964 年加入经济合作与发展组织(OECD)——除了西班牙和葡萄牙之外,同其他 14 个成员国相比,日本对人经济合作与发展组织的资本自由化规章持有更多的保留意见——之后,这个国家似乎忘记了资本在签约国之间合理地自由流动是该组织的基本目标之一。但是,许多外国人很快便提醒日本人,他们已经同意结束对于外国人在日本经济中进行直接投资的限制。日本通过加入经济合作与发展组织获得许多好处,包括在海外市场发行债券更加便宜;当然,它自己是朝鲜、中国台湾地区和东南亚地区的一个主要投资者。在 1965 年 5 月在日美金融首脑会议上,日本遵从组织规章的进程缓慢的问题被首次提了出来。7 月,在日美贸易和经济联合会上,再次要求日本实行资本自由化,12 月,在东京召开的企业国际会议又反复提出了这个要求,而在 1966 年 2 月召开的经济合作
275 与发展组织自身的会议上也重申了这一要求。^②

一想到资本自由化的问题,通产省官员和日本工业界的领导人的心中便激起恐慌。在他们看来,贸易自由化曾经只是意味着用产品(质量、设计、价格等等)来应对世界竞争,在这个水平上,日本已经制定出了成功的战略:从欧洲和美国进口技术,与日本的劳动力相结合,然后向市场提供产品,使这些产品足以在与其他国家进行竞争时获利。但是,资本自由化却意味着在企业的每个层面的水平上展开竞争——包括技术、资金来源、管理技术,以及其他各方面。日本公司资本化的低水平,是朝鲜战争期间因资金短缺实行间接筹资体制的结果,使它们成为外国竞争者猎取的便利目标。当然,这个问题与其说是经济问题,还不如说是民族问题——就某些日本人而言,他们认为尽管美国曾经想要“买下”西欧,便是也将要买下日本。

① 引自 Suzuki Yukio, 1969, pp. 49, 124.

② MITI, *Nem pō*(fiscal 1965), p. 69.

通产省始终担心这一类的灾难可能会轻易发生,在 1965 年的经济衰退期间(特别是在山阳特别钢铁公司倒闭之后),它开始嘲笑它所称的日本“赏樱饮酒式经济(cherry-blossom-viewing and sake-drinking economy)”,这意味着大量低额资本、超额投资的公司完全依靠由政府所担保的银行贷款。^① 如果这样的公司在温室经济的国内衰退期间都无法生存,那么,他们又如何与世界上的福特公司、杜邦公司、国际商用机器公司进行竞争呢? 通产省争论说,解决这些问题的办法是推进大规模的合并,以便于形成集中的经济力量与美国和西德相抗衡。它想把“六大钢铁公司”缩减为两个或三个,把汽车制造企业由 10 家(大发、富士、本田、日野、五十铃、三菱、日产、铃木、东洋工业和丰田)缩减为两家(日产和丰田)。应用这个办法所存在的问题是,由于日本公司的工会、终身雇佣制度,以及银行聪明的牵制,很难进行合并。而且,这样一种政策正好将通产省置于大企业一边,或者更糟,置于大财阀企业一边。一些观察家把通产省原有的口号“先拆除再建设”(起初用于煤炭工业)重新解释为“先拆除中小企业”、“再建设三菱重工业公司”。^② 结果,通产省与中、小企业出现的问题相比,对某些大企业所产生问题的忧虑更多。而且,它也早已完全忘记了公平贸易委员会。

276

在这些问题形成之前,通产省从企业界上层领导人那里获得了帮助,但是,这更多的是出于住友金属公司事件的原因,而不是出于资本自由化本身。稻山嘉宽,八幡钢铁公司社长,曾经由于对“佐桥大臣、三木次官”这样的职权颠倒的争论,以及在钢铁工业界中对于市场份额的公开争吵,而在 1966 年 2 月,他向永野重雄(Nagano Shigeo),富士钢铁公司社长,提议将他们两家公司进行合并。这将产生如此庞大的一个钢铁企业,以至于在钢铁工业界产生一个真正的垄断集团,并且,就像他所希望的,稳固地形成由寡头垄断市场的条件。永野欣然同意。

① Nawa, 1974, pp. 39—40.

② Kakuma, 1979a, pp. 73—75.

为了创新一个使这些协商能够开展的论坛,1966年3月,主要工业联合会的领袖们组建了一个政策委员会,或者叫做“企业总参谋部”,定名为“产业问题研究会”(简称“产研”)。大钢铁公司的合并是“产研”的最大成就(此后它就很少活动),但是,它的建构与资本自由化问题的提出恰好一致,因而,该委员会决定就像为钢铁部门一样,为所有的主要工业部门讨论合并问题。^①

“产研”以其精心设计的组织形式将钢铁、电力、化学、机械、纺织、商贸、金融以及证券行业的领导人,还有一些中、小企业的代表汇集在一起。它的指导思想方针是由中山素平(生于1906年)所提供的,他自从1961年起担任日本工业银行的总裁,这或许是现代日本企业界最大的中间人。他主管一个专门为日本产业的重组提供建议的委员会,以
277 结束“过度竞争”,准备应对资本自由化的挑战。从1966年7月到1967年6月,被来自通产省和经济企划厅的官员们扩充了的中山委员会一直忙于起草它的报告。当报告起草完成后,该报告倡议在七个工业部门——钢铁、汽车、机床、计算机、石油冶炼、石油化工,以及合成纤维——之内或者进行合并,或者实现“合作”。这个委员会的主要贡献是为八幡—富士两家企业的合并提供了理论基础,但是,它的影响可以在其他许多领域里看到,包括通产省重组汽车工业的最终失败,以及联结电子行业和与机床制造工业措施的非常成功。^②

在这些分析活动正在进行时,通产省还忙于准备拖延资本自由化的应对策略,直到重组工作的基本阶段能够得以完成为止。1967年1月,通产省在产业结构委员会中设立了一个“资本交流自由化对策特别委员会”,用来听取和批准该委员会所提出的方案。这个委员会与由大藏省外资审议会所设立的另一个特别委员会相联合,提出了一系列繁

^① 参见 Katō Hidetoshi, “Sanken: A Power Above Government”, *The Japan Interpreter*, 7 (Winter 1971): 36—42; Nawa, 1976a, pp. 81—82, 265—266; and Yamamoto, pp. 74—75.

^② 参见对中山素平的采访, in *Ekonomisuto*, July 6 and 13, 1976.

杂的规则和程序,其目的在于将日本的“资本自由化”变成一种在国际协定中在形式上严格默认的东西。

这些规则和程序包括这些内容:只是在那些不太可能进行对外竞争的工业中,才有百分百的资本自由化(日本酒酿造、摩托车、日本木屐制作等行业,都是著名的事例);在其他拥有合资企业的工业部门中,由日本参与的直接投资的份额限定在至少 50% 以上;在现有的公司中股份持有额不得超过 20%;准备实行资本自由化的工业部门需有选择地指定;在已宣称实行自由化的工业部门中,至关重要的生产领域仍然不许自由化(除了要求外国人不能生产彩电,或者使用集成电路之外,电视机行业被宣布实行自由化,钢铁行业拥有世界上 10 个最大的鼓风炉当中的 8 个,但外国人也仍然被禁止提供为汽车工业所必需的特种钢);在合资企业中,要求至少有一半的董事是日本国民等等无休止的规定。仿佛这些措施还不够似的,如果涉及向日本引进外国技术的话,所有的提出申请的合资企业或者外资独立经营的子公司依旧要由通产省根据《外汇外贸管制法》或者《外资法》,予以批准和检查。^① (很难设想有一个合资企业或独资子公司将不引进某种形式的技术或专业技能将会怎样)。

278

1967 年 6 月 6 日,内阁采纳了这些原则,并且大吹大擂地宣称将在 7 月 1 日将开始实施“第一轮”的资本自由化。这次开放了大约 50 个工业部门,其中 17 个对外资 100% 开放,另外 33 个外资只能参与 50% 以内。毫无疑问,这个最初的努力纯粹只是装点门面的公关姿态而已。所有实现自由化的工业部门,或者是日本企业能够控制 50% 以上市场的部门,或者其大多数产品只是专门销售给日本政府的(譬如,火车车厢),或者是其产品在日本没有市场的(譬如,玉米片)。真正的资本自由

^① 详细情况,参见 Allan R. Pearl, “Liberalization of Capital in Japan, Parts I and II”, *Harvard International Law Journal*, 13, nos. 1 and 2 (Winter and Spring, 1972): 59—87, 245—270.

化只能缓慢地在日本实现,而并不是通过通产省的积极努力,只是通产省遭到削弱的结果,同时就工业部门而言,他们日渐意识到,如果要避免被孤立,就必须实现“国际化”。极具讽刺意味的是,当经济在 20 世纪 70 年代末完全实现自由化时,最大的外国投资者既不是美国人,也不是欧洲人,而是阿拉伯石油酋长。^①

在这段时期,通产省正忙于处理各方事务。直到 1968 之前,一直被“产研”和通产省绝对保密的八幡一富士的合并,要求通产省运用所能够掌握的全部影响力,以通过公平贸易委员会和其他钢铁公司的阻隔。通产省在诸如汽车和纺织等竞争领域里推进合并也有它的困难,外国人对于 1967 年的有限自由化也没保持多长时间的安静。但是,20 世纪 60 年代后期,通产省推行自己政策的能力却被内部的派系斗争所削弱。佐桥与住友金属公司的争执是他从通产省次官的位置上引退的真正原因,但是某些希望他引退的政客们,却把其所坚持认为的表现出通产省的骄傲自大和佐桥本人的不称职的另一件事情作为公开的话题。

作为通产省次官,佐桥曾经任命川原英之([Kawahara Hideyuki], 1941 届)担任官房长官。川原曾经是佐桥最为亲密的助手之一长达多年,也是一个杰出的通产省官员(他是那些最先把污染问题视做严重问题的人们之一)。1966 年 2 月 27 日,川原突然生病而亡,佐桥在东京筑地本愿寺(一个主要的佛寺)为他举行了一场正式的、由政府出资的葬礼。这在议会里导致某些小小的抱怨,因为过去为一般政客们举行的小规模的葬礼同为川原举行的经过精心安排的仪式形成了对照。这件事情激怒了佐桥,但也使通产省注意到,政客们都正在寻找机会对付他和他所代表的那种通产省官员。^②

^① 参见“Japanese Economy Attracts Oil Money”, *Washington Post*, Oct. 5, 1980.

^② 有关葬礼的争论,参见 Kakuma, 1979b, pp. 47—49; Matsubayashi, 1973, p. 138; 以及 Sahashi, 1967, pp. 299—306。同样参见川原英之追悼委员会的文件集。

在佐桥引退之前,他能够提出接替川原担任官房长职务的人选,但是,通产大臣三木则明确表示,他本人将挑选佐桥的继任者。接任官房长官的是大慈弥嘉久([Ōjimi Yoshihisa],从1966年3月到1968年5月在任),他是一个过渡性人物,因为,他有时候被认为是“佐桥派”的一个成员(他在《特别措置法》时期,曾经担任官房产业结构调查室主任),但是,他比佐桥更重视日本在世界经济中的问题。他成为最后一位多少称得上代表原“岸信介—椎名”路线的通产省次官(1969—1971)。有关佐桥之后的次官职位,三木选择了山本重信(Yamamoto Shigenohu),前通商局局长,曾在海外的驻曼谷大使馆工作的一名官员,1966年担任中小企业厅厅长。当山本接任次官职务之后,他继而选拔以熊谷典文(Kumagai Yoshifumi)担任他的企业局局长,而从1968年5月起至1969年11月这一时期,熊谷又接替山本担任通产省次官。

除了面对着所有悬而未决的政策之外,这个后佐桥时期的由山本、熊谷和大慈弥组成的小团队,还不得不把大量的注意力投注在内部的派系问题,以及自从佐桥—今井之争以来始终存在的士气低落的问题之上。根据各方面的说法,山本干得颇为出色;他是人们在记忆当中最喜欢的次官之一。他开始着手系统地对调工业派官员和国际派官员的工作岗位,这一措施同时也反映出他本人的背景:他是促进日本在重工业和高增值产品方面,而不是纺织品和其他杂品方面的出口贸易的专家(值得注意的是,他是第一位“下凡”后进入汽车工业的通产次官,并且于1968年成为丰田汽车公司的常务理事)。代表山本人事政策的典型特点的,是任命宫泽铁藏(Miyazawa Tetsuzō)为通商局局长,此人曾有重工业方面的背景,但是却没有在海外工作的经历;以及任命两角良彦担任矿山局局长,此人有过在巴黎和企业局工作的经历。

这些政策在当时取得了良好的效果,但是,在通产省内部,有关佐桥政策的争论依旧继续。坚持老的工业政策的官员含沙射影地指出,新领导人并不是真正的(就像佐桥那样)的“在省内培养的武士”,并且说道,他们在对资本自由化的要求面前,倾向于追求一种“对外绥靖”政策。

这些指责往往导致早期的“国际派”领导人刻意表现得很强硬，譬如在美日纺织工业品的谈判中就如此，以反驳那种说他们比较容易与外国人和解的指责。在山本引退、熊谷担任次官之后，通产省的领导人决定让老佐桥派离开。熊谷任命两角为官房长官（1968年5月—1969年11月），并且他进行彻底清洗佐桥派的年轻成员。在佐桥本人离职之后，在通产省里，佐桥派的成员没有一人能够取得政绩（大慈弥可能算是一个例外，他实际上是一个无党派者）。

明白这个内部的派别斗争与这一时期通产省的各种政策之间发生相互作用，并且影响后者，是很重要的。该省新的领导人在基本原则上与佐桥并没有太大差别，但是他们当中的大多数人都曾在海外工作过，都精通国际商务“文化”（这包括，诸如“国际货币基金组织”、“关税及贸易总协定”，以及“经济合作与发展组织”等机构，以及诸如资本自由化这样的潮流），并且，他们对不久便会超过钢铁、化学和纺织等行业的新兴高技术产业非常敏感。与诸如佐桥这样的人物相反，他们都被准确地描述为“通晓国际事务的民族主义者”。他们也是1973年改革该省，并将日本从石油冲击中解脱出来的领导人。

然而，在他们树立自己的至高权威时，他们非常容易受到来自省内的各种指责：向政客们投降，同外国人勾搭，或者反而丢弃了通产省的原有传统等等。而如果他们对这些内部抱怨作出回应时，他们就又将自身置于政客们以及其他部门的官员们的外部攻击之下，指责他们跟不上时代，就像旧式的改革派官员那样自高自大，指责他们支持那些对于日本的外交关系有害的政策，以及向大企业卑躬屈膝，等等。但是，不管怎样，当三木拒绝使用佐桥的企业局局长岛田喜仁（Shimada Yoshito），反而任命山本为次官时，一个新的主流就在通产省内部确立起来。在次官的职位之间形成了这样一种明确的趋向，即在继承的阵容方面比佐桥在1955到1966年期间所确立的继承阵容更具国际化趋势。这个新的阵容从山本开始，经熊谷、大慈弥、两角、山下英明（Yamashita Eimei）到小松勇五郎（Komatsu Yūgorō）。

1966年春天,通产次官山下英明曾经欢迎来自“产研”所提出的有关合并的主张,特别是大钢铁合并的主张;并且他还曾着手与“公平贸易委员会”联系,为这种合并铺平道路。1966年11月28日,他获得了“公平贸易委员会”对于合并问题的正式批准,从而打破了该委员会针对给予一个企业占本产业30%以上市场份额的合并的规定。这个委员会也把必要的“投资协调”接受为“反垄断法”的一种例外,以便于应对来自国外的威胁。^①山本依据在日本经济遭受资本自由化的全力冲击之前改革产业结构的必要性,来论证这些措施的合理性。当1968年1月八幡公司与富士公司达成协议时,他感到很高兴。这两家公司的合并看起来是一种“世纪之合并”,当然也可以说是战前和战时日本钢铁公司的再生。

281

然而,1968年4月17日,由于富士钢铁公司社长永野(Nagano)不小心说漏了嘴,《每日新闻》和《月刊工业新闻》报道了八幡和富士的合并正在进行中的消息。这条抢先发布的新闻产生了只有4年前有关《特别措施法》的争论可堪比较的轰动。由内田忠夫(Uchida Tadao)教授所领导的东京大学的一群经济学家进行聚会,发表了一份正式声明,指出计划当中的钢铁公司的合并从经济的角度来看是不合适的,并且还会导致垄断性价格的上涨。内田还声称:“这个事例的真正意义在于,它表明人们对于如此大规模的合并在法律内涵和社会内涵方面缺乏关心,并且普遍认为,私人企业的行为并非基于它们自身的独立决策,而是以通产省的行政指导为基础。”^②内田特别担忧这样的事情:日本公众不懂得经济发展需要竞争,并需要通过法律制度来保护这种竞争。

公平贸易委员会听取了所有这些意见,并于1969年1月27日阐明了自身在有关合并的法律需求方面的立场。该委员会并非必然要反对

① 有关通产省公平贸易委员会协议的内容和分析,参见 Ueno, pp. 24—26.

② Ōjimi and Uchida, p. 31. 同样参见山本对于《每日新闻》漏洞的评论, in Matsubayashi, 1973, p. 166; 以及名和对于内田团体的评论, 1974, p. 42.

在产业中导致组成最大企业的合并——只要能够使人们相信这种新组建的公司将不会依仗自己的规模而迫使它的竞争对手们依从它的价格决策。在这个基础上,一个月之后(2月24日),该委员会正式宣称,只有这两个公司各自剥离某些关键的子公司,因为如果继续保留这些子公司,将会给予新的大公司对钢铁行业实施价格控制的权利,它才能同意八幡一富士的合并。稻山(Inayama)和永野(Nagano)反对这项决定,即使“产研”的中山(Nakayama)已经告诫他们出售一些设施将是不可避免的,并且试图调动政治影响力来反对公平贸易委员会。结果,1969年5月7日,公平贸易委员会自从成立以来首次走进东京高等法院,获得了限制合并的决议。事情这时无疑搞砸了。

1969年6月,东京高等法院举行了有关合并问题的公开听证会;公平贸易委员会表明了它的立场,教授们、公司代表们、消费者组织和相关产业部门等也都表明自己的立场,而通产省代表,通产省重工业局钢铁工业课课长左近友三郎(Sakon Tomosaburō)代表通产省发言,他发表了不合时宜的公开评论,指出,在这个法庭上“门外汉正在裁决专家”。新闻界广泛报道了这次听证会。1969年10月30日,法院最终作出裁决:只有富士公司将它的一个工厂出售给日本钢管公司,而八幡将它的一个下属企业转让给神户制钢公司,这两家的合并才能够进行。这两家公司勉强服从,这样“新日本制铁公司”,世界上最大的钢铁公司才于1970年3月31日正式成立。3年后,1973年5月30日,前通产省次官平井富三郎(Hirai Tomisaburō),此人曾于1955年引退并加入八幡公司,成为这个国家最大企业的社长。尽管平井作为钢铁工业界的领导人而受到广泛的尊敬,但是,一位前政府官员晋升到这个与政府保持长期联系的大公司的最高职位,使得一些人们看到了一种政府在经济领域施加过多影响的趋势。^①

当然,通产省是完全赞同这个钢铁联合体,只要一个原因就足够

^① 参见 Urata.

了,那就是,这个新公司的主管,包括小岛新一(Ojima Arakazu)、稻山嘉宽、平井富三郎和德永久次,都是前商工省和通产省的官员。由于这个问题和其他一些随着钢铁公司案件在法院的审结而立即爆发的问题,通产省遭到它有史以来从未经受过的最具毁灭性的批评。同一时期的外国人对该省的批评——譬如,詹姆士·艾贝格伦(James Abegglen)的用语“股份公司日本”以及伦敦《经济学家》所提出的“臭名昭著的通产省”——从未使通产省的官员们感到困窘,但是,国内的批评却应该严肃对待。国内批评家们所提出的主要问题,除钢铁公司合并之外,还有环境破坏、人口拥挤、与大公司勾结的说法,以及公众所要求解决的经济高速增长带来的其他许多方面的副作用。并且,似乎这些还不够似,正好在这么多问题爆发的时刻,通产省经历了迄今为止对它行政指导的最为严重的抗拒,这一打击标志着它同大企业之间关系的一个真正的转折点。

工业污染和环境破坏的问题体现在许多方面。它表现最为严重的是水俣病(Minamata)和痛痛病(*itai-itai* “diseases”)的出现,这两种病是由于氮肥公司附近的熊本地区水俣村周围的水受到水银污染,而富士山和其他地区受到镉污染所造成的(1969年9月,通产省下属的东京矿山保安监督部的课长,当镉污染在群马地区被确证后自杀)。^① 严重程度只是略次于此的是所谓“四日市哮喘病(Yokkaichi asthma)”, 283
四日市和德山的石油化工综合企业中似乎每一个人都染上了这种病。正如新闻媒介所披露的,这些病情当中的许多情况实际上早在1955年就查出了原因,但是,政府却没有采取任何治理措施。这方面的谴责明确加于通产省之上。

由于病症影响到众多的人,因而更具政治意义的是所有主要城市的空气污染(据预测,一种别致的、精心设计的防毒面具不久将会变成像雨伞那样的为人们日常生活所不可或缺的用品),以及各种车祸(由

^① Japan Civil Administration Research Association, 1970, p. 156.

于高速公路建设资金不足,以及据说在汽车设计方面对于安全因素的不够重视)。在大城市当中的噪音、拥挤和住房建筑用地的短缺,也使很多人质疑经济高速增长的价值。地方居民和消费者成立了各种组织,以保护诸如“光照权”这样的权利,也就是,指一个居民具有阻止阳光被高层建筑所遮挡的权利。“Kōgai”一词(即“污染”,或者从字面意思来说,意指“公共危害[Public Wound]”)每天都见诸报端。

1967年,议会通过了《公害对策基本法》([Kōgai Taisaku Kihon Ho], 8月3日,第132号),该法为7类污染设定了标准:空气、水、土壤(1970年增加的)、噪音、震动、沉降和臭味。然而,在通产省的坚持下,议会修改了厚生省制定的法规草案第一条,增加了反污染措施必须“与经济健康发展相协调”的内容。^①这实质上抽出了这一法规的核心内容。但是,由于污染问题加重,政治家们最后别无选择,只好否决了通产省的意见。其结果便是著名的“公害国会”(Kōgai Kokkai, 第64届国会, 1970年11月24日至12月18日),该会议通过了大约14项反污染法规,并从基本法中删去了“与经济发展相协调”的语句。通产省也最终认识到这种问题的关键,1970年7月1日,它将其矿业安全局更名为“公害保安局”(Kōgai Hoan Kyoku),并为解决工业污染问题增加了预算,从1970年的2.74亿日元增加到1971年的6.38亿日元。10年之后,通产省将会由于开展了历史上的最为有效的工业清污运动而取信于民,并且在这个过程中,它还形成了一个专门生产反污染设施的新兴工业部门。^②但是,在1970年,却还没有人会感谢它,也没有多少人想到它将会做好这件工作。

除了要为污染问题承担责任外,通产省也还受到了损害日美关系

^① Shibano, p. 27; Organization for Economic Cooperation and Development, 1977b, p. 29.

^② 参见“Japan: Environmentalism with Growth”, *Wall Street Journal*, Sept. 5, 1980. 有关通产省的内部变化,参见 Policy Review Company, 1970, s. v. “Tsūsan-shō”, pp. 127—129.

的指责。1968年当选上台的尼克松政府,就如同肯尼迪政府在早期所缔结的有关棉纺织品的“市场秩序协定”那样,公开致力于获得有关对日本向美国出口合成纺织品的限制。这两个政府的行为都是对来自“美国纺织品制造业协会”的政治要求所作出的回应,该协会运用令人信服的论据指出,对这些纺织品的进口使得他们雇员当中的许多黑人失去了工作(应该注意的是,日本曾始终坚持和成功地禁止了对于皮革制品的进口,理由在于这种进口将会造成与日本社会当中受到排斥的少数人群体——部落民[*burakumin*]的国内工业进行竞争)。

284

尼克松认为,由于佐藤首相把冲绳岛的归还作为一个主要政治问题提出来,他可以提出一个交换条件。在华盛顿举行的佐藤—尼克松首脑会晤(1969年11月19—20日)中,尼克松同意了佐藤要求归还冲绳岛的明确条件(没有核武器),作为交换,他认为他已从佐藤那里获得了日本控制合成纺织品出口的承诺。日本新闻界也是这么认为的,因为它创造出 *ito o utte, nawa o katta* (即“卖线买绳”,意指“出卖纺织业以换取冲绳岛”)这样的口号,来描绘佐藤的对美外交。

但结果是,佐藤由于受到纺织工业界和通产省的共同阻挠而并没有兑现他的诺言。从1969年9月15日到19日,一个通产省现场检查小组曾经巡视美国,以判定由于从日本进口纺织品而对美国国内纺纱工人与织布工人造成损害的程度(如果有所损害的话)。由通产省纺织工业局局长高桥淑郎(Takahashi Shukurō)带队,由第一销售课、纤纺课和纺织品出口课的课长们,以及其他官员们所共同组成的这个使团,得出结论认为,美国纺织工业是繁荣兴旺的,由进口所导致的损害是不存在。实际上,在以后的两年里这一点始终是日本的立场——通过这种立场成为战后世界上两个伙伴国家之间最没有结果的磋商之一,前田靖幸后来把这种磋商描述为“陷入泥潭的谈判”。^①

日本和美国之间在纺织品问题上的争执只是多个经济冲突之中最

^① 参见 Hanabusa, p. 23; 以及 Nawa, 1974, p. 45.

为公开、最为喧闹的一个。其他许多争执,就像有关纺织品那样的问题,也都似乎将通产省看做罪魁祸首。譬如,在资本自由化之后,通产省收到了一条来自美国德克萨斯仪器公司的建议,该公司想要在日本
285 开办一个独资的子公司,以生产集成电路。通产省将这个建议沉压了30个月左右,声称它对这项要求正在进行“认真考虑”。随后,它决定,美国公司在与日本同行进行合资经营时不允许超过50%的所有权,要求它必须将自身的技术转让给日本的竞争者,还要必须限制其产量,直到日本公司能够具有较强的竞争力为止。^①与此相似,在归还冲绳岛时,美国海湾石油公司建议在冲绳岛建造一座炼油厂,作为通向日本零售市场的一条渠道。通产省说,海湾石油公司除非具有一个日本的合伙者,否则不能这么做。而当看起来似乎该公司有可能与日本出光兴产石油公司建立联系时,通产省又告诫出光兴产公司不要达成合作协议。^②其他问题包括电视机出口(1970年6月9日,天顶公司指控日本在美国倾销电视机,而通产大臣宫泽喜一[Miyazawa kiichi]也由于承认日本电视接收在国内要比国外价格高,几乎承认了这一点),柚子进口(1968年11月期间,美国要求日本在进口柚子、番茄、火腿、香肠、牛肉以及其他产品方面实现自由化,但是,农林省却仿照通产省予以拒绝),以及最主要的,在汽车工业方面的合资问题。^③

以10年之后的眼光来回顾,20世纪60年代末,有关汽车工业的争论看起来近乎很可笑(1979年期间,日本向美国出口了210万辆气车,而美国仅向日本出口了16224辆)。^④实际上,这个问题却从来不是什

① 参见“MITI: Japan's Economic Watchdog”, *Business Week*, Aug. 19, 1967; 以及 Suzuki Yukio, 1969, p. 47.

② Hanabusa, pp. 184—189.

③ 有关日本电气设备的价格差异,参见 *ibid.*, p. 32; 有关柚子问题和其他问题,参见 Kakuma, 1979b, pp. 214—220.

④ “Study on Trade Deficit with the Japanese”, *Wall Street Journal*, Apr. 29, 1980. 有关日本在1965年到1977年之间所生产的汽车总数,以及每年的进出口数,参见 Komatsu, p. 41.

么美国汽车进口的问题：美国的制造商根本没有尽力形成对于日本市场具有吸引力的汽车型号，日本的关税太高，而美国的汽车则太大、太贵，而不适合在日本使用。问题在于美国三大汽车企业试图买进日本汽车公司，作为它们开展全球生产和销售战略的一部分。在整个1967年后半年到1968年后半年期，紧随第一轮资本自由化之后，福特公司、通用汽车公司和克莱斯勒公司的总经理们到达日本，探寻他们是否能够找到合资经营的伙伴。与此同时，通产省则竭尽全力把一些小汽车企业合并到围绕日产或者丰田公司而建立的企业集团之中去。正如我们在上一章中所看到的，佐桥已在合并日产与王子公司方面取得成功，而通产省当时正从其他的生产者那里获取不打算与美国人进行合资的承诺，除非他们预先同通产省商谈过。只是为了确保不出任何差错，通产省也在汽车行业当中动用了它的退休官员关系网：丰田的山本重信（Yamamoto Shigenobu），日产的山崎隆造（Yamazaki Ryūzō，国际通商局前局长），日野的菅波称事（Suganami Shōji，商工省商务局前局长）以及其他一些人。

286

然而，对于通产省来说不幸的是，它在三菱汽车公司（1970年6月1日以前称三菱重工业集团）就没有这种“老关系（old boy）”，仅仅因为在所有的旧有财阀中，三菱在将本机构中的前政府官员排除在外方面最为严格（只是在三菱商事中有一两个例外）。此外，作为这个国家最大的和最负名望的企业集团，三菱肯定对通产省只建立丰田和日产这两个汽车王国而将其排斥在这种业务之外的政策感到不满。三菱也不像贸易和工业官员们那样更惧怕外国人：三菱石油公司曾经长期以来被认为与格蒂石油公司（Getty oil）有联系；该集团曾加入了不计其数的合资企业（凯特皮勒—三菱〔Caterpillar Mitsubishi〕、三菱—约克〔Mitsubishi-York〕、三菱—汤普森·拉莫·伍尔德里奇〔Mitsubishi-TRW〕、三菱—马洛里〔Mitsubishi-Mallory〕等等）；并且，鉴于三菱集团拥有巨额的资金来源，它作为日本一方在任何汽车行业的合资中都似乎更有可能吃掉它的外国合资者，而不会出现相反的结果。

因而,所有这些情况成为通产省有史以来所遭受的最大一次冲击。1969年5月12日,三菱重工业集团公司副社长牧田与一郎(Makita Yoichirō)从底特律归来发表声明说,他们已同克莱斯勒公司达成协议,要建立一个新的汽车公司(三菱将投入4600万日元的启动资本,或者说资本总额的65%;而克莱斯勒提供1610万日元,或者说35%)。通产省重工业局时任局长吉光久(Yoshimitsu Hisashi)指出,这个声明就像睡觉时水灌进他的耳朵(也就是像“晴天霹雳”)一样打击他,次官熊谷也声称他自己感到震惊。^①

源于三菱—克莱斯勒协定的影响是非常巨大的。政治家们和企业家们立刻就把它错误地看做是某些大企业要求从通产省独立的宣言。1969年10月14日,内阁决定加快汽车行业资本自由化进程,当时预定安排在1971年10月。在那之前,政府是不会赞同三菱—克莱斯勒协议的,但是,当时间真的到来时,它也就不能再拖延下去了。1969年秋,三菱开通了一条称做“体面马驹(Colt Gallant Hardtop)”牌的汽车装配线,并在第70届国际博览会上骄傲地向组团访问日本的克莱斯勒批发商们炫耀这种汽车,这次大型的国际博览会是由通产省发起主办的。实施资本自由化的日子刚过,合资企业便开始投产,克莱斯勒公司287 开始在美国出售三菱公司的汽车,称该汽车为“灵巧的马驹(Dodge Colt)”。结果,三菱迅速超过了东洋工业公司变成日本第三大汽车制造企业(并且,就像10年之后所显现的那样,当美国的第三大汽车制造企业不得不寻求政府的帮助以维持经营时,它和克莱斯勒公司合资的新公司成为克莱斯勒公司效益最好的一个部门)。

通产省大丢其脸。次官熊谷被迫约见企业界领导人,说道,如果私人企业想要跟外国人建立合作关系,通产省将不会提出反对意见。通产省曾经认为,它已使三菱和五十铃之间的合并作为1968年6月19日

^① Kakuma, 1979b, pp. 149—151; *Mitsubishi Group*, pp. 34—35; Suzuki Yukio, 1969, pp. 64—66; and Yamamoto, pp. 54—57, 88—91, 191, 200.

草签的协议的结果已经完成。在新的情况下,这种想法自然落空,而五十铃也迅速以 65:35 的比例接受了与美国通用汽车公司的合资经营。通产省对五十铃比对在财力上和政治都很强的三菱的影响力更大,因而,它改写了五十铃—通用汽车公司协议,以便于确保通用不能获取对于五十铃公司的控制。但是,通产省有关重组汽车工业的计划很明显步履蹒跚。^①

从一种更为广阔的视角来看,通产省或许是幸运的,原因在于上述情况的出现,时机比较合适。丰田和日产为通产省选中的该行业领袖,根本不会存在失去他们地位的危险;合营企业缓解了一些美国要求日本进行自由化的压力;流向三菱和五十铃的资本使二者都增强了活力,为汽车工人、原材料配件供应商和贸易公司也同样提供了更多的工作机会(伊藤忠商事是五十铃的贸易公司,而三菱商事为三菱汽车公司服务)。然而,不管人们如何评价这一著名事件的后果,日本汽车工业资本的自由化都要归功于三菱,而不是通产省或者日本政府的其他任何部门。

三菱的发难使通产省处于一个内部真正混乱的时期。1969年5月26日,在接受《日本经济新闻(*Nihon keizai*)》采访时,通产大臣大平正芳(*Ōhira Masayoshi*)指出,该省将不再干预其所认为的一种新的“民间产业主导模式(private-sector industrial guidance model)”与原有的“政府产业主导模式(governmental industrial guidance model)”相区别。^② 这种说法在通产省内部和产业界引起了一场争论,这场争论一直持续到1973年秋天石油冲击的爆发。通产省内部的官员们对于所提出的产生政策新变化出现了分歧;退休的“前辈”们表达了他们的失望;产业界领导者们说它提出得正是时候;并且形形色色的评论家们都表

① 有关次官熊谷对这些事件的观点,参见 *Ekonomisuto* Editorial Board, 1: 276—277; 以及 Matsubayashi, 1973, pp. 191—192.

② 参见 Industrial Policy Research Institute, pp. 29—30, 122—124; 以及 Suzuki Yukio, 1969, pp. 66, 84—86.

明了自己的意见。有人认为,通产省“被自己的宠物犬咬了手”,“长大了
288 的儿子[指产业]倾向于忘记了对自己父母[指通产省]的爱护表示感谢”
(这些说法源于佐桥),并且说,通产省正面临着被降低到美国商务部那
种地位的危险(简而言之,就是只不过成为大企业的婢女;这个意见是
按照通产省来说的,它总是宣称代表国家利益,而不是产业界的利益)。

另一方面,无数批评者站起来回应说,通产省已经变得“神经过敏”,说它就像产业的“过分溺爱的妈妈(overprotective mama)”一样行事,说他已经变成纯粹的官员的“总会混子”(被某些资方代理人雇佣来防止股东在股东总会上提难题的打手或捧场者),说它对于污染问题表现出令人震惊的官僚主义的冷漠态度;并且说是企业到了停止“在通产省门前哭泣”的时候了。^①

在通产省内部,天谷直弘,官房企划室主任(1968年10月—1971年6月)发表了一篇重要的论文,回应了对于该省的许多批评,但是,同时也呼吁建立一个“新的通产省”和“新的类似的产业政策”。天谷是通产省最为著名的“内部理论家”。1962年1月,当他担任官方总务课副科长时,就因一篇题为《时代要求我们做什么?》(*What Do the Times Require of Us?*)的文章而闻名。这篇文章为佐桥的“公私合作模式”以及通产省新近强调的将“产业结构”改革作为其基本政策路线的做法进行了有力的辩护。由于他当时还只是一个年轻官员,“第一篇天谷论文”对于某些年长官员来说,感觉受到的冲击有些过于强烈了——有些人称其为“妄自尊大的年轻人(cheeky squirt)”——后来,他被悄悄地调到日本驻悉尼领事馆,直到1966年。到1980年时,他担任专门负责国际事务的通产审议官,这是1976年新设立的一个直属通产次官的职位。

“第二篇天谷论文”——正式标题是《新国际贸易和产业政策的基础

^① Bitten in hand; Satō, p. 61. Grown son; Suzuki Yukio, 1969, p. 60. Department of Commerce; Yamamoto, pp. 60—61. Neurotic; Suzuki Yukio, 1969, pp. 45—46. Mama; Aoki, p. 143. Sōkaiya; Honda, 1; 41. Apathy; *Fifty years*, p. 398. Weeping; Kakuma, 1979a, p. 71.

本方向》(*Basic Direction of the New International Trade and Industry Policy*) (1969年6月)——文章指出,通产省必须对公众有关进一步加快经济发展方面的价值变化作出回应。在天谷看来,这种变化是由于日本正在开始由一个发达的工业社会向一个后工业社会过渡而出现的,因此,这个国家要求改变产业结构,其深刻程度和困难程度相当于20世纪50年代和60年代的重工业化和化学工业化运动。

这种新的产业结构的特点包括将包括如下几点:(1)第三产业(服务业)的发展和消费品生产部门的系统扩大;(2)由自动化工厂加工原材料;(3)为高技术装配行业服务确立“金字塔”式企业结构;(4)在医疗和教育部门开展技术革命;(5)与“知识密集型产业”相关的其他许多方面的发展。他坦率地承认,通产省应该领导实现国际化的运动,防治污染的斗争,并且,着力提升产品安全和消费者保护方面的水平。他也接受“民间产业主导模式”,尽管他并没有说清楚这个模式的内涵。^①

第二篇天谷论文所包含的核心思想,最终以20世纪70年代通产省治理产业结构改革的各种政策的面目而出现。然而,通产省内部对该政府的最初反映却是复杂的。“民间产业主导模式”似乎暗含着放弃负责微观政策的纵向产业指导机构,而赞成只负责宏观政策的平行式职能机构。对此,许多官员不愿意退让。次官熊谷坚持认为,产业政策本身就意味着政府在微观水平上的干预;其他任何政策就只能算是经济政策。^② 他的观点最终占了上风,尽管纵向管理机构在1973年改革之后比其在高速发展时期更为隐蔽。

其他官员们则对天谷所曾明确提出的主张宁愿委婉地发表意见。譬如,两角(Morozumi)坚持认为,经济增长应当继续,但是,他认为现在应该强调的不是速度,而是为实现全社会的利益而“利用这种经济增

^① Japan Civil Administration, 1970, p. 164; Nawa, 1975, p. 85; and Suzuki Yukio, 1969, pp. 31—33.

^② 参见对熊谷的访问, in Suzuki Yukio, 1969, pp. 83, 92—93.

长”。他关注的是通产省的新政策不要变得太倾向于社会问题，以至于忽视了对于新产业的培养。他也承认，由通产省承担太多的社会福利方面的义务，将会产生与其他各省难以协调的管辖范围方面的争议。他还明确反对任何欧洲或者美国有关固定的国际劳动分工的主张，他说，日本将不得不在计算机、航空技术和空间工业方面进行竞争，而不愿在这些工业的竞争方面向其他国家让步。^①

根据各方对“民间产业主导模式”的评论，通产省要求产业结构审议会为20世纪70年代新的产业政策提出建议。毫无疑问，既然天谷主管调查事宜，那么该审议会确认并扩展了他的许多观点。新政策于1971年5月公布。该政策承认相对经济高速增长导致诸如污染、对于公共设施投资不足、农村人口减少、城市人口过于拥挤等等一系列问题。它建议在现有标准的基础之上再增添两个新的标准，以确定哪些工业适合于新的产业结构。除了高收入要求弹性和生产率的高度增长之外，这两个新标准便是“人口密度与环境标准”和“劳动含量标准”。这些新标准意味着该省将力图逐步淘汰那些造成人口过密和污染问题的工业部门，而以在价值增长方面名列前茅的高技术、无烟工业所取代。其目标在于所谓“知识密集型产业结构”，该结构的主要组成部分将会是由集成电路控制的机器、电子计算机、对海洋资源的自动开发、办公室和通讯机械、高档装饰(包括家具)以及诸如系统工程、软件设计、产业咨询之类的管理服务部门。为了执行和实施这些政策，对该省进行全面改革的建议也随之提出，这项改革为次官两角(1971年6月—1973年7月在任)予以实施。^②

如果说在1971年的春天期间，产业结构审议会的这些建议看起来似乎还有些不切实际和遥不可及，那么到了夏末之前，这些建议所

① Matsubayashi, 1973, pp. 220, 223.

② 参见 Ōta Shin'ichirō, “Sangyō kōzō seisaku”《《产业结构政策》》，in Isomura, 1972, pp. 312—315.

依据的绝大多数条件却都将要过时了。两位通产省领导人——大平(Ôhira)和宫泽([Miyazawa], 1968年11月至1971年7月在任), 竭尽全力以力图化解日美之间有关纺织品问题的争端。1971年7月, 佐藤首相要求自民党系的领导人田中角荣(Tanaka Kakuei)接手这件事再做努力。田中是一个党务政治家, 但却与众不同。他不仅不是前高级官员, 甚至他也从未受过大学教育。他是在建筑、铁路和不动产行业中自力更生的百万富翁; 而从1947年起, 他成为来自他的家乡新潟县的国会议员, 他在29岁时, 就首次当选议员。10年之后岸信介任命他担任邮政大臣, 这使得他成为日本历史上最年轻的内阁成员之一。1962年, 当他44岁的时候, 池田任命他为大藏大臣(1962年7月至1965年6月)。

在那个关键性的职位上干得很好之后, 田中进而担任自民党的干事长。在那里, 由于他在使该党赢得两次大选(1967年1月和1969年11月)胜利方面才能卓著, 赢得佐藤首相的赏识。在大藏省以及后来在通产省, 他作为一个活跃的长官而著称, 他告诉下属官员们他想要做什么, 将他们当做自己的智囊, 并且常常由于自己的才智和宽宏大量而赢得他们的尊敬。^① 他因非凡的记忆力而闻名, 新闻界给他冠以“电脑化的推土机 (computerized bulldozer)”的绰号。由于他在党内和政府中拥有强大的职位, 他自己有很多钱, 他还接受了更多的钱, 并且颇有成效地用这些钱在国会中扩张自己一派的势力——所有这一切最终导致他的倒台。

291

就在田中接手通产省之后不久, “尼克松冲击(Nixon shocks)”发生了。如今不清楚尼克松总统和他的国家安全事务助理基辛格是否都因佐藤首相未能实现“纺织品—冲绳岛”的交易而报复他, 或者他们是否只是在处理许多其他的麻烦时忽略了日本(基辛格曾承认他花费了5年时间才对日本的政治进程获得了一些了解)。^② 尼克松和基辛格确实

^① 有关前大藏省次官 Yoshikuni Jirô 对于田中的能力和品格的高度赞扬, 参见 Matsubayashi, 1976, pp. 232—233.

^② “Kissinger Says It Took Him Five Years to Understand Japan,” *Los Angeles Times*, Feb. 10, 1978.

觉得他们有理由对日本恼火：资本自由化进程像蜗牛一样缓慢；他们要求日本重评估它明显估值过低的货币，却始终遭到拒绝；越南战争正在导致美国国际收支出现严重逆差，有关纺织品的争端仍在继续；并且，美国的新闻界也开始尖锐地批评日本（譬如，参见 1970 年 3 月 2 日《时代杂志》有关日本的“温室经济”的报道，1970 年 3 月 7 日《商务周刊》有关“股份公司日本”的论述）。

不管情况如何，1971 年 7 月，尼克松政府显露出美国对中华人民共和国政策的根本转变，而这一政策变化并没有同美国在东亚的头号盟国进行任何协调；1971 年 8 月 16 日，它停止了美元兑换黄金的有关规定，并对美国市场的进口商品增加了 10% 的附加费。1971 年 8 月 28 日，日本银行废止了 1949 年道奇所制定的日元兑换率。1971 年 12 月 19 日，随之终止固定兑换率的史密斯协定的缔结，又将日元重新估价提高了 16.88%，为 1 美元=308 日元。甚至在这些戏剧性的发展之前，日本的分析家们就以《日美经济战争 (Japanese American Economic War)》为题出版论著，说“日美合作的时代将一去不复返”。后来结果表明这些话过分夸张了，但是在 1971 年和 1972 年间，没有人意识到这一点。

田中精明地利用了尼克松冲击。他公开支持日本对于北京的承认——他的口号是“别错过前往中国的船 (Don't miss the boat to China)”——而这毁灭了佐藤首相继续任职的机会。它同时也有效地阻止了佐藤所预期的继任者担当首相：福田赳夫 (Fukuda Takeo) 运气不佳，仅在华盛顿—北京关系发生戏剧性转变的两周之前被任命为外
292 务大臣。（中国共产党人通过发动一场反对佐藤的有声势的运动，间接地帮助了田中。他们宣称，佐藤企图复活日本军国主义，表明他们将不会和他或者和他这样的日本首相相联系的人打交道）。

1971 年 10 月 15 日，田中通过给予尼克松政府所想要的东西，同时也为日本的纺织品工业提供了 200 亿日元的“救济计划”（包括政府购买过剩的机器，补偿出口损失，以及为“工厂转产”和工人转业提供长期低

息贷款),机敏地结束了纺织品争端。^① 田中还以新的姿态领导全国解决人口过于拥挤的问题。在1969年的“第二天谷论文”发表之后,通产省还派遣一些精干的年轻官员调查那个问题的严重性。他们发现全国工业生产总值足有73%集中于东部沿海的狭长地带,而大约3,300万居民生活在3个最大城市(东京、大阪、名古屋)的30公里以内的地方。这意味着全国32%的人口居住在1%的土地面积上。

他们还提供了如下令人吃惊的统计数据:在高峰时期,东京的汽车行进速度仅为5.6公里/小时(有些路线只有2.5公里/小时),该市只有12%的土地面积用于道路建设(相比之下,华盛顿有43%,伦敦有23%);在20世纪60年代,约有22个农业县遭到人口的大幅度减少(田中的家乡新潟县的几个村社被发现全部由妇女在消防部门任职)。为了解决这些问题,通产省提出了一个庞大的和耗资巨大的工业迁移计划,包括在全国各地建造高速火车交通网,通过巨大的桥梁和隧道体系将四国、北海道与主体岛屿联结起来,以及提供高额税收刺激,以促使各工业迁出东京—神户这一狭长地带。

负责该计划的官员是小长启一(Konaga Keiichi),他从1969年10月到1971年7月担任企业局产业定点指导课课长。当田中于1971年7月成为通产大臣后,他任命小长作为他的私人官房,而小长是田中的畅销书《日本列岛改造论(Nihon rettō kaizō ron)》的执笔人。^② 该书出版于1972年6月,正值自民党全国代表大会的前一个月,在这次大会上,田中计划与福田赳夫竞选该党总裁(这样,成为当然的首相)。这本书作为通产省原初计划的重写和整理加工的版本,销售了100多万册,帮助确保了田中的胜利。1972年7月7日,田中从通产省搬到了首相府,随后他任命另一个党务政治家、自民党派系的领导人,田中在自民

^① 参见 Destler, p. 305.

^② 由日本《工业新闻日刊》(Nikkan Kōgyō Shimbun Sha)发表。1973年5月, the Simul Press 以“Building a New Japan: A Plan for Remodeling the Japanese Archipelago”为名出版了一个英文版本。

党的竞选中关键时刻的伙伴(报界曾暗示,他们之间有大笔金钱交易)中曾根康弘为通产大臣。

田中内阁的上台似乎标志着日本政治的一个真正的转折点。与继续由前职业官员所把持的政府机构相对照,田中提出了一个由更为年轻的党务政治家们所组成的内阁,包括如下这些人:在指挥官员做他们自己想要做的事情方面有经验,在责备政府官员政策失误时铁面无私,以及那些具有自池田时代以来的内阁大臣们所不曾有过的积极状态的人。然而,他们在一个方面——花费公款方面——是如此的积极,以至于导致在石油危机之后由官僚政府的重现。

田中完成了许多事情——首先,是日中关系的正常化。但是,几乎从一开始,他的政府就导致了严重的通货膨胀——一个被公众称之为“物价疯涨(crazy prices)”的时期。田中的工业迁移政策不是主要的原因,他的许多大型建设项目无论如何都是极其需要的(即使某些人将田中的政策背景指责为建筑业巨头对其影响多于对政治利益的关注)。导致“物价疯涨”的根本原因是日本的国家财政体系,以及政治家和政府官员们的分权管理。从这个意义上来说,价格疯涨就像人口过密和污染问题一样,是经济高速增长的副产品。到了田中统治的末期,这个国家已重新复活了自从被占领以来还没有听说过的术语——“经济控制”和“经济警察(economic police)”。^①

问题在于过度的货币流量。大藏省从不相信日本竟然能够被迫放弃通过货币实值低估而获得的贸易优势,它在1971年后半年所确定的日元对美元的比值仍然使日元被估价很低(1973年以前,日元不允许浮动)。然而,许多公司确实在内部较高汇率的基础上从事贸易,将差额装入腰包。正如《每日新闻(Mainichi)》所指出的,“大约从1972年中期开始,日本的工业界就以270—280日元对1美元的汇率进行贸易,然后把获得的美元再以301日元对1美元的比率出售给日本银行,从中每

^① Tsusan jyanaru, May 24, 1975, p. 18.

美元他们多赚 20 日元。”^①另外，20 世纪 60 年代后期由政府所发起的投资热潮，再一次使工业处于相当饱和的状态。结果，在整个 70 年代前期投资骤降，并且由于外国保护主义的威胁，靠出口拉动经济的这一原有的安全阀也不再像 10 年前那样轻易有效了。1970 年 3 月 31 日，政府甚至采取了这样一个装饰门面的步骤：将原有“出口最高委员会”改名为“贸易委员会”。日本继续实施的贸易保护主义也导致了一些问题，政府禁止进口商把外汇花在某些诸如木材之类的商品上，以便于保护国内工业。

294

田中政府把钱投入这样的经济环境之中，这是以前的政府所未做过的，这既是由于它的工业疏散计划，也因为我认为，它必须使那些宣称因资本自由化、“尼克松冲击”，或者由于解决纺织品争端而遭受损害的工业部门获得补偿。通产省自己承认，在 1971 年尼克松冲击之后的一个月当中，一般预算和投资预算增加了 234 亿日元（据说是用于援救中、小企业），田中威胁大藏省中通常具有独立性的预算局必须给予他所想要的一切。根据田中的命令，预算局长相泽英之（Aizawa Hideyuki）将 1973 财政年度的财政预算比上一年提高大约 24.6%。^②正如约翰·坎贝尔（John Campbell）所说的，“计划（田中的工业疏散计划）的主要真实效果看起来似乎仅仅是为高支出提供一个正当的理由，让自由民主党人乃至大藏省给财政预算罩上了一层体现美德和高尚目的的伪装，而归根结底，这个预算仅仅是日本国家财政史上最大的一次政治分肥”。^③

由此发生的通货膨胀状态与第一次世界大战中引起“米骚动”的螺旋形物价上涨非常相似。各种贸易公司再次像在 1917 年那样处于投机热潮的最前列。与其他所有企业比较起来，贸易公司掌握太多的闲置资金而无处使用。它们便开始投资于土地，而这又导致不动产价格以前所未有的方式增值。譬如，三菱商社以每平方米 600 万日元的价格买

① *Fifty Years*, p. 372.

② 有关 1971 年通产省的预算增长问题，参见 MITI, *Nempō* (fiscal 1971), p. 65; 有关田中和相泽，参见 Satō, p. 63.

③ Campbell, p. 257.

下了位于东京市中心的“日本广播公司(NHK)”的老房产,比官方所估计的价格高出数倍,由此招致了一批评声落在该公司的头上。然而,它有钱,而购买不动产也是应对通货膨胀的最好保值措施。^①

当各综合贸易公司开始囤积日用必需品,使它们推迟进入市场以期待进一步涨价的时候,严重的政治问题产生了。正像在1971年那样,295 新闻界和公众开始质疑市场垄断和囤积货物都是物价疯涨的根本原因。当1973年下半年钢材价格暴涨时,这时批评的焦点开始集中于垄断组织和卡特尔,这两者被认为是非法的,但是,人们都知道它们是在通产省的行政指导的保护之下才会繁荣的。许多消费者组织开始争辩说,“民间产业主导模式”最终被归结为“财阀主导模式”,而避免这一现象曾经是20世纪30年代期间将产业指导权转移给政府的最初的理由。

1973年3月10日,经济企划厅新设的价格管理课向议会提交了一份题为《禁止日用生活品的市场垄断和囤积居奇暂行措施法》(Temporary Measures Law Against the Kaishime and Urioshimi of Daily Life Commodities)的草案,赋予政府控制价格的新权力。对于这一法律草案所展开的辩论产生了对于通产省和大企业的批评,其激烈程度与在“公害国会”时相同。国会通过并且在7月6日开始实施这一法规(第48号),正好是在石油危机将这些问题复杂化之前。^②

也正好在“物价疯涨”时期当中,以及第一次石油冲击之前的仅仅3个月,通产省展现出了他组织上的“新面貌”。通过对通产组织法(第66号,1973年7月25日)进行基本上重写,中曾根大臣和两角次官以一种意欲安抚批评者的方式改组了通产省,以便于他能够处理新的问题,并保护它已经受过考验的功能。这是1952年以来对通产省的组织结构所进行的第一次全面调整,在通产省内部以“世纪性的改革”而为人所知。

^① 参见“Japan's ‘Economic Animals’”, *Far Eastern Economic Review*, Mar. 26, 1973, pp. 32—33.

^② Ōnishi, p. 47; Komatsu, p. 148.

实质上,两角保留了国际贸易局和贸易振兴局,只是给它们改了名称;把企业局更名为产业政策局,并给它设立了“产业结构课”和“企业行动课”;将原有的轻工业局和重工业局合并成一个新的“基础产业局”(金属制品同化学制品相结合);创立了一个新的“机械情报产业局”,将电子、计算机、汽车和一般机械置于同一行政部门的管理之下(后面我们将还要回来谈到这个组织);将原来的纺织品局改编成消费品工业局;并且还成立一个外部机构——“自然资源能源厅”,它将对石油、煤炭、能源保护和公共事业(包括核能源发电)进行管理的机构合并成一个强有力的单位。^①

296

两角在这个新的组织机构公布那一天退休,将他的履行职责的权力转交给山下英明(Yamashita Eimei), (1943届,前驻加拿大使馆一秘、重工业局副局长、化学工业局、通信局和企业局局长)。1973年10月6日,日本人所谓的“第四次中东战争”爆发。10天之后,石油输出国组织当中的6个国家将它们的石油价格提高了21%,10月20日,6个中东国家停止将石油运送到支持以色列的国家。“石油冲击”——这个比日本报界曾经所称的“尼克松冲击”更为重大的事件——使日本以至整个世界遭到晕头转向的打击。1973年11月16日,内阁通过了《紧急石油对策》,该对策发布了应急储存计划;日本的政治领导人,包括通产大臣中曾根,立即动身前往中东,力图在过去不太关注的国家中争取朋友。日本是世界上最大的石油进口国,并且完全依赖中东。(中曾根同意在该地区建设的项目之一是在伊朗沙普尔市——1979年革命后改称霍梅尼市——投资3亿日元的石油化工综合企业,以便于巩固与访地区的关系。非常具有讽刺意味的是,山下英明(Yamashita Eimei)次官,此人引退后担任三菱商社社长,最终负责建设这一项目。成本的超

^① 有关原有政府机构向新机构演变的叙述,参见 Trade and Industry Handbook Compilation Committee, 1974, pp. 360—361. 有关对于新机构批评的论述,参见 Honda, 1:35—38.

高、革命的混乱、伊朗与伊拉克之间战争的破坏,有可能使其成为日本所承担的对外援助项目中的最为昂贵的一个。)①

就这里所要探讨的问题来看,石油冲击的意义在于它再一次提醒日本人民,他们需要自己的官僚机构。这个国家自从明治维新以来,曾经有过这样或那样的政府能源政策,而20世纪70年代的能源问题给通产省提供了一个(用《每日新闻》的话来说)重获其原有权威的“千载难逢的机会”,这是它所遇到的一种需要高超技巧和智慧去应对的挑战。②

通产省直接面临的问题是石油危机对于已经存在的价格“疯涨”的冲击。起初,燃油价格开始上涨,随后便从市场上完全消失了。接着是卫生纸,再后来是家用清洁剂出现短缺。公众开始确信,工业卡特尔正在利用危机以便谋取巨额利润。一种类似于“米骚动”时期的气氛笼罩了全国。中曾根大臣在通产省内部设立一个指挥所,他将他的各局局长,以及消费品工业局的纸张和制浆工业课(负责卫生纸)课长、基础产业局的化学制品课(负责清洁剂)课长聚集到一起。每当出租汽车司机因液化石油气短缺而进行罢工时,或者家庭主妇由于煤油短缺而在大阪骚动时,抑或者据说有卫生纸卖,而发现人们在超市门前排成长队时,通产省的领导们就试图送去应急物资来平息购买者的恐慌心理。在“钢铁就是工业的粮食(steel is the rice of industry)”这一口号下培养起来的原有产业政策官员,现在发现他们自己的脑海被消费品问题和愤怒的家庭主妇问题所占据。通产省中那些从占领时期就开始从事官宦工作的领导们说,这使他们想起经济安定本部时代,在那个时代,商工省对所有商品都实施控制。③

① 有关日本最初对于石油冲击的反应的论述,参见 Johnson, 1976. 有关沙普尔港(伊朗霍梅尼港的旧称——译者注),参见 the *Economist*(London), June 30, 1979, p. 82; 以及“Mitsui Plans to Finish Stalled Work in Iran on Petrochemical Unit,”*Wall Street Journal*, May 7, 1980.

② 引自 Kakuma, 1979b, p. 269.

③ Aoki, pp. 139—140. 有关卫生纸以及排队购买卫生纸的相片,参见 Komatsu, pp. 152—155.

从这种混乱中产生了两个新法规:《国民生活安定紧急措施法(the Emergency Measures Law for the Stabilization of the People's Livelihood)》(1973年12月22日,第121号)和《石油供需正常化法(the Petroleum Supply and Demand Normalization Law)》(1973年12月22日,第122号)。这两个法规赋予了通产省广泛的权力:即要求批发商和零售商报告他们的供应情况,为指定商品确定标准价格,为消费品供给制订计划,以及处罚违法者。中村隆英(Nakamura)将这个石油法与1937年9月吉野的《贸易控制法》做了具体的比较,而角田隆(Kakuma)则发现1973年的这两部法规都至少返回到佐桥的《特别措施法》时代。^①实质上,这两部新法规使通产省的行政指导合法化,并正式承认,这种行政指导是为了国家的利益。但是,这两部法规都没有像某些人所担心的那样产生一个“第3期经济控制时代(third control era)”,但是,它们确实开始使日本从“自我控制”回归“国家控制”。

然而,在1973年期间,伴随这个国家正在经历的29%的通货膨胀率,通产省的行政指导究竟是为国家利益服务,还是只为大企业服务的问题仍然存在着激烈的争论。正是公平贸易委员会将这一问题直截了当地置于众人瞩目的地方。1972年10月24日,田中首相任命了一个非同寻常的无党派前政府官员高桥俊英([Takahashi Toshihide],1963年4月到1965年6月曾任大藏省银行局局长,在那个时期,该局正与佐桥就《特别措施法》持续发生冲突)担任公平贸易委员会主席。高桥仅仅以为维护《反垄断法》就是他的工作,即使这部法规近年来已经被广泛地忽视了。他还确信,1972年和1973年的经济问题都是与轻视《反垄断法》相关联的。

高桥本来也可以选择任何其他几个产业部门来证明他的观点的

^① Nakamura, 1974, pp. 169—173; Kakuma, 1979b, p. 195. 有关这些法律本身的概况,以及由国会会对它们进行修订的详情,参见通产省信息局, *News from MITI*, no. 73—55 (Dec. 15, 1973), no. 73—56 (Dec. 15, 1973), 以及 no. 73—67 (Dec. 28, 1973).

(譬如钢铁行业),但是由于石油危机,他选择了石油精炼和销售行业。1973年11月27日,公平贸易委员会的官员们突击搜查日本石油协会和12个石油公司的办公室,要求查看它们的账簿。按照公平贸易委员会的说法:“进行这种现场检查是因为接到报告说,这些石油公司在石油协会的指使下提高他们自己产品的价格,并且限制石油供应。”^①

1974年2月19日,基于他的检查人员所收集到的材料,高桥指控该协会和那些公司形成一个非法的价格卡特尔,并将此案移送东京高等检察机关。这是一个引起轰动的事件——高桥的形象在那一周中出现在大多数全国性杂志的封面上——而当石油公司回答说,它们一致所做的任何事情都是根据通产省的行政指导而开展时,此案就更具轰动性了。

检察官们召来大量的通产省官员,包括饭塚史郎(Iizuka Shirō),时任基础工业局局长,先前负责对石油工业进行行政指导,紧紧追问他们在行政指导方面的意图,石油协会在其中发挥的作用,以及其他许多通产省不愿意在报纸上披露的问题。山下(Yamashita)次官会见记者,生气地否认通产省默许非法行动;他争辩说,如果通产省的行政指导不予阻止的话,石油公司的价格就会上涨一倍。但是,通产省明显地处于守势,当1974年4月16日《朝日新闻》印出了50名前通产省官员,包括5名前次官——这些人都在整个石油工业部门中担任领导职务——的名单时,它的辩解就于事无补了。^②

1974年5月28日,检察官对石油协会、12个石油公司和他们的17个领导人进行起诉,指控他们触犯了《反垄断法》第3条和第8条——

① “FTC Raids”, *Japan Times*, Nov. 28, 1973.

② 《朝日新闻》所列名单在 Watanabe Yōzō 上重印,“Sekiyu sangyō to sengo keizaihō taisei”(《石油产业与战后经济法结构》), in Tokyo University, 1975, 8: 275. 同样参见“Probe Into Oil Products Price-fixing”, *Japan Times*, Mar. 14, 1974; “Prosecutors Probe”, *ibid.*, Mar. 20, 1974; “Probers to Grill MITI”, *ibid.*, Mar. 25, 1974; “MITI Role Questioned”, *ibid.*, Apr. 16, 1974; “MITI Says Oil Industry’s Acts Completely Lawful”, *ibid.*, Apr. 17, 1974; “Prosecutors Get Oil Price Report”, *ibid.*, May 8, 1974.

也就是在1972年11月到1973年12月期间,这些领导人聚会5次左右,在他们之间达成了提高价格和向市场限量提供产品的非法协议。通产省没有受到指控,在起诉书中也没有提到它的行政指导,但是,被告方清楚地表明,这二者将构成他们辩护的核心。那些领导人每人都面临着3年监禁或者500,000日元罚款的最高处罚。^① 299

因而,著名的“黑色卡特尔(black cartel)”诉讼案便开始了。根据新闻界的报道,“家庭妇女联合会”的妇女在听到该诉讼的消息后,反复高呼“万岁!(banzai)”,但是,日本经济团体联合会肯定是不高兴的。公平贸易委员会主席高桥说,这次起诉应该对其他审判起到警示作用。通产省表示,它的行政指导曾经被石油公司所“背叛”,而它计划去检讨整个事件,以为今后的政策制定活动做借鉴。在一次记者招待会,次官山下(Yamashita)还说,他希望日本的实业家不要受这次起诉结果的影响,而“失去他们的积极性”,甚至“感到悲观失望”。

这是自从《反垄断法》实施以来,第一次因违反该法而进行刑事诉讼的案件,也是自行政指导开始实施以来,一个政府官员出于职责而对行政指导提出批评的首例。然而,比该案本身——这一案件在法庭一直延搁到1980年,那时东京高等法院最终宣判:通产省无权通过行政指导限制那些公司的生产——更为重要的是,公平贸易委员会主席高桥试图加强《反垄断法》。1974年9月18日,公平贸易委员会公布了它所提出的修正案,包括赋予公平贸易委员会权力以命令各类公司终止卡特尔联盟,降低价格(根据当时所实行的《反垄断法》的规定,该委员会只能发出警告)。它还提出要加强对于解散那些已经几乎垄断本行业的

^① 参见 *Nihon keizai shinbun*, *Asahi shinbun*, *Japan Times*, *Mainichi Daily News*, and *Wall Street Journal*, May 29, 1974. 同样参见《朝日新闻》系列“Sekiyu karuteru”(Oil cartel), May 29 and 30, 1974; “Oil Companies Are Indicted” *Japan Economic Journal*, June 4, 1974; “Letter from Tokyo”, *Far Eastern Economic Review*, June 3, 1974. 有关该事件的进展和结果,参见 Kakuma, 1979b, pp. 154—170, 178—189; *Japan Economic Journal*, Oct. 21, 1980, editorial; *Japan Times Weekly*, Feb. 14, 1981.

公司的规定,授权检察官只要在价格控制方面获得间接证据,就可进行起诉。另外,还有其他一些方面的修改。^①

尽管经济团体联合会和通产省强烈反对对于《反垄断法》进行修订,但是,当11月有关田中首相在7月份参议院选举中花费了大量资金,以及他在位期间因公而渔利——并且,更为糟糕的是,他没有向税务部门申报应纳税的详情等等这些丑闻传开之后,公平贸易委员会的诉讼案还是受到了赞誉。没有对田中进行法律诉讼,但是,在11月26日,他辞去了首相职务。由于自民党在公众中的声誉跌入一个新的低谷,该党副总裁椎名悦三郎让位于三木武夫([Miki Takeo],当佐桥担任通产省次官时,他为通产大臣);在政治家当中,三木在公众心目中以“清洁先生(Mr. Clean)”而著称。三木在田中的“钱权政治”之后,多次
300 采取措施努力洗刷该党的灰暗形象,其中包括在议会中支持高桥所提出的《反垄断法》修正案。^②

对三木和高桥来说,遗憾的是,仅有首相的倡议还不够。下院为挽回首相的面子而通过了《反垄断法》修正案,但是,众议院这么做,只是基于这样的理解:即椎名将会安排该修正案在参议院遭到否决,结果他确实这么做了。1976年2月,高桥由于遭受挫折并且生病而辞职。然而,当他下台后,经济评论家们称赞其为公平贸易委员会历史上最出色和最有成就的主席。在参众两院中当时逐步丧失多数地位的自民党则发现,他所提出的《反垄断法》修正案在公众中广受欢迎。这样,在1977年6月3日,打了很大折扣的高桥的法案才予以付诸实施,这一法案为各种公司公然结成非法联盟多少增加了难度,同时,赋予公平贸易委员会

^① “Antimonopoly Law”, *Japan Times*, May 30, 1974; “MITI-FTC Dispute”, *Mainichi Daily News*, June 29, 1974.

^② 参见 Chalmers Johnson, “Japan: The Year of ‘Money-Power’ Politics”, *Asian Survey*, 15(Jan. 1975):25—34; 以及 Chalmers Johnson, “Japan 1975: Mr. Clean Muddles Through”, *Asian Survey*, 16(Jan. 1976):31—41.

以打破垄断的有限权利。^①

黑色卡特案和《反垄断法》修正案对于通产省的影响,在于警告通产省,行政指导必须用作为国家和人民谋利益,并且要求通产省必须防止自身的权力滥用。通产省在接受这些要求方面并不是很痛快,但是,它最终还是做到了这一点。正如前次官两角在政府机构中对其下级的一次讲话中所说的——该讲话有时令人恼火——官员有义务在法律范围内开展工作,并且要依法行事。^②

在所有这些外部事件和自身内部改革的压力之下,通产省最终开始国际化了。1974年,产业政策局下面新设的产业结构课在曾于哈佛大学进修过的经济学家木信义(Namiki Nobuyoshi)的领导下,制订出了新的产业结构计划,该计划远远超出了天谷1969年的论文和产业结构委员会1971年所提出的计划。新的计划也考虑到石油危机、与欧洲的经济冲突、公众对于经济增长的态度改变,以及当时所面临的经济衰退。

1974年11月1日,通产省发布了它的首个有关产业结构的“长期构想”,该文件在70年代的剩余的几年中每年都进行修改,并且发布出来供公开讨论。该文件在论述中为能源保护和石油储存确定了严格标准,详细说明了“知识密集型产业结构”将会是什么样子,将保护主义确认为一种严重的威胁,并且要求日本为了自身的利益而实现“国际化”,还从总体上向公众和政治家们解释了日本现在所处的经济地位,以及为了保持日本经济繁荣,它必须向何处发展等。这个“长期构想”还提出了“计划导向下的市场经济”(plan-oriented market economy)这一概念。这实质上是佐桥原有的“公—私合作模式”在政府内部的制度化;它赋予产业结构委员会在国家优先项目预算、投资决策,以及研究

301

^① 有关《反垄断法》修正案的年表,参见 Komatsu, p. 174; 有关椎名在1975年对《反垄断法》修正案的否决,参见 Nawa, 1976a, p. 94。同样参见“FTC Head Takahashi Quits”, *Japan Times*, Feb. 6, 1976。

^② 参见 Morozumi。

和发展经费年度协调的职责。^①

资本自由化在第一个“构想”声明发表之后的数年里最终获得实现。1973年5月1日,政府宣布日本“100%的自由化”——只是它仍然保护22个行业作为例外,依旧运用全部有关合资企业和外资子公司的旧有规定,同时还依旧对贸易和资本转移坚持施行大量的行政限制(就像他们所谓的“非关税的关卡[nontariff barriers]”)。这些作为例外的行业中有四个成为所有国家标准的“圣牛”——农业、采矿业、石油业和零售业——还有一个行业是皮革制品,把它包括进来是为了保护日本一个下层阶级即部落民的生计。而其他17个则是通产省所培育的新兴战略产业。

计算机是最著名的事例。自从20世纪60年代后期以来,通产省将大量资金投注在国内计算机研究方面,推动各公司形成企业联盟,特许引进外国技术,并且阻击竞争——简而言之,通产省按照50年代的模式制定和实施了标准发展规划。它的机械和信息产业局的创建就反映了这一动向,该局特意将计算机与机械联结在一起,以便于为那些通产省确认为继汽车之后作为出口先导的产业——半导体、数控机床、机器人,以及诸如录像机这样的高级电子产品准备道路。但是,到20世纪70年代中期时,通产省意识到保护主义不可能再被用做它的一种政策工具,因而,它预定到1976年4月1日前实现计算机产业完全自由化。其他17个例外的产业大多数也在同一时期开放,零售业也同样如此。

国际化的另一个重要迹象是,通产省决定放弃它的主要法定权力,也就是1949年的《外汇及外贸管理法》和1950年的《外贸法》。1979年11月11日,在盟军最高司令部批准《贸易法》作为临时措施将近30年

^① MITI, 1974, 268, pp. 1975年对构想的修改,约398页,于1975年8月20日发布。日本对外贸易组织也对于题为“Japan's Industrial Structure: A Long Range Vision”(Tokyo:JETRO, 1975)的首个“构想计划”出版了译本,同时,对于1975年版做了英文补充。

之后的这一天,国会通过了通产省对于《贸易法》的修正案。这个修正案,在一年之后付诸实施,废除了《外贸法》,改写了《贸易法》中有关“基本目标”的文字,从“原则上禁止”改为“原则上自由”,并且,削减政府的权力,以保留在国际收支出现平衡困难或者其他紧急情况时干预经济的权力。^① 当1977年对全球贸易的盈余达到约17.5亿日元时,这比1976年增加了77%,日本终于能够多少放松一些限制了。

302

20世纪70年代的新的经济条件也给通产省提供机会,去发挥它在过去50年中已经完善的旧有功能。譬如,在20世纪70年代后期,它忙于在“结构性衰退的产业”(纺织、橡胶、钢铁、有色金属、造船,以及某些石化行业)中形成卡特尔,以便分配需要削减的市场份额,确定需要重新培训或者领取退休金的雇员数量。基于《指定衰退行业稳定暂行措施法(the Temporary Measures Law for the Stabilization of Designated Depressed Industries)》(1978年5月15日),通产省设立了10亿日元的基金(8亿来自开发银行,2亿来自产业界),用以补偿那些拆除过剩生产设备的企业;同时,它还“投资限制卡特尔”和企业合并组织获得了《反垄断法》的例外(为公平贸易委员会所反对),其目的是削减过剩的产能。所有这些看起来相当普遍。^②

在石油冲击之后的数年里,通产省采取积极的态势,将大部分电力生产由使用石油改为使用液化天然气,液化石油气或者煤。它还使核电生产比1980年增长了大约58%;它将全国的43座高炉中的将近一半从重油转向焦炭和焦油(并且计划将所有的重油都进行转变);它将石油进口量削减了1973年进口水平的10%还多;它储存了超过一百天所需供应量的石油;它在中东以外找到了多样的石油供给源泉(以墨西哥最为显著);并且它委托一名服装设计师森英惠(Mori Hanae),为人

^① *News from MITI*, no. 79—34 (Dec. 20, 1979); *Look Japan*, Jan. 10, 1980.

^② 参见 Saxonhouse.

们的夏装设计了一种“节能装”——无领带、短袖、旅行用——以便于减少空调的耗电量。1979年7月间,通产大臣江崎真澄(Ezaki Masumi)本人穿着这样一套新装留影,并且命令通产省的官员们都换上它;然而,大藏省却拒绝让自己的官员穿“节能装”,因为感觉它有损尊严。

303 尽管20世纪70年代期间,混乱环绕通产省,但是到了70年代末期,该省的领导人有理由感到满意。日本超额完成了战后政府官员们为这个国家所确立的长期目标;它的确赶上了西欧和北美。全体日本人的生活已经从30年代的贫困和40年代的死亡与毁灭,转到地球上人均收入水平最高的层次。在这10年中,日本的经济还经受住了两次石油危机,并且以更为强大的面貌出现,尽管在世界经济中日本仍旧具有最经不起商业中断的脆弱性。

对于日本所取得的成就的认可和尊重是普遍存在的。伦敦的《泰晤士报》(1980年7月21日)宣称,日本已经成为“世界一流的工业化国家”。通产省的领导人们并不自满;他们继续朝气蓬勃地为规划日本未来的产业结构。但是,人均国民生产总值(GNP)基本达到其他发达工业国家的水平,明显标志着一个时代的结束。未来日本的经济问题如今从一个全新的前提开始:那就是日本成为全球最富有的国家之一。这种成就也引起了世界的极大兴趣:日本为何发展这样快速,并能持续这么长时间;这个问题特别使美国人感兴趣,因为美国越来越关注如何使自己的经济恢复活力。日本的经济伙伴和对手反复提出这样的问
304 题:从日本近期的经济发展史中应该汲取什么样的经验?

第九章 日本模式？

现代国家的历史已经成为国家功能持续不断扩大的历史。国家的功能从传统意义上的国防、正义和交通，已经扩展到教育、国民身心健康和道德规范、计划生育、消费者保护、生态平衡、消除贫困，以及最后，在极权主义社会制度下（正如这个词语所暗示的）力图消除国家与社会之间的界限等领域。在极权主义制度下，国家试图包揽一切。从本书的开始部分，我们就区分了调节型国家和发展型国家两种类型，但是，这种简单的区分很难足以穷尽 20 世纪后期国家的各种形态。目前，存在着福利国家、宗教国家、平等主义国家、国防国家、革命国家等等。所有这些都说明一个国家可以根据它的目标、按照大致的等级顺序来履行不计其数的职责，并且国家的最优先目标将界定它的性质。当然，这些优先目标可能会改变，因而国家的性质也会随之改变。并且，有些时候，优先目标的混乱将导致国家各部门运行的目标相互矛盾。

日本国家在经济领域上的高效率首先应归功于它的优先目标。50 多年来，日本始终将经济发展作为其优先发展的目标。但是这并不意味着在整个时期它能一直有效地完成它的优先目标，然而，最高目标的一致性和连续性形成了一个不断总结经验的过程，这使得政府在一个时期的后半段比前半段更为有效。日本政府的某些经济发展政策，譬如太平洋战争的帝国主义扩张政策，给它带来了灾难性的后果，但这并没有改变其一贯坚持的优先目标。因此，一个国家要想获得像日本那样的经济成就，就必须采用类似日本所制定的优先目标。这个国家首

先必须是发展型国家——只有如此,然后才能过渡到调节型国家,福利国家,平等主义国家,或者一个社会所希望采用的其他类型国家的功能。当然,成为发展型国家的承诺并不能保证取得任何程度的成功,它仅仅是一个先决条件。

考虑到日本的国家优先目标在 20 世纪中期是非常连贯的,它在实现这个优先目标的过程中既有成功的经验,也有失败的教训。这并不是要质疑 1955 年后日本所取得的经济上巨大和持续的成就,日本在 20 世纪 70 年代末的经济实力,以及思考如何以每资本国民生产总值大约 9,000—10,000 美元(按照 1978 年的币值计算)的极少自然资源,来养活 1.15 亿人口的集体智慧表明,日本能够以自己所期待的生活方式来养活自己的人口,也能够在其后几十年为其他国家的福利作出贡献。特别要强调的是,高速增长不能单纯归功于任何具体措施或者制度,归功于储蓄率、雇佣制度或者银行制度;而且,高速增长当然也不是任何个人或者党派在某一特定时期的发明。日本经济成就是历经一种曲折的学习与适应过程的结果,这个过程在现在看来,是始于 1927 年的金融危机,结束于 1973 年石油危机后所做的调整。

对于日本来说,高速增长体制,就像国家确定的基本优先目标一样,与其说是一种随意的选择,还不如说是一种必要的选择;它是在整个昭和时期,一系列经济危机袭击这个国家的产物。这些危机最明显的,除了 1927 年的金融恐慌和石油危机之外,还包括 1931 年对“满洲”的入侵,20 世纪 30 年代期间,法西斯分子对于资本主义制度的攻击,1937 年到 1941 年的侵华战争、太平洋战争,1946 年的经济崩溃,1949 年的道奇路线,1954 年朝鲜战争之后的经济衰退,20 世纪 60 年代早期的贸易自由化,1965 年的经济衰退,1967 到 1976 年的资本自由化和 70 年代初的卫生健康和安全危机。当然,令人欣慰的是,日本最终对于如何实现其优先目标,形成了强有力构想,并且能够严格而彻底地贯彻这一

306 构想。但是,如果不能注意到日本的高速增长体制是任何一个国家在现代化过程中都必须经历的众多惨痛阶段之一的结果,那将是不顾历

史实或者知识贫乏的。

对于其他国家来，不重走日本的老路，而只采用它的优先目标和高速增长体制可能会实现，但是，导致失败的危险和取得成功的可能性一样大。一方面，日本优先目标首先是在日本的贫穷和战争环境里建立和合法化的。贯穿于20世纪50年代到60年代的体现日本人特征的重要共识，就是广泛的民众支持和为经济发展努力工作的意愿。这种共识与其说是一种文化特质，还不如说是一种苦难经历和对于大多数民众支持经济发展目标的动员。但是，随着没有经历过贫穷、战争和占领时期的新世代的出现，个人欲望屈从于集体目标的意愿正在明显地减弱。到目前为止，日本还没有面临其他国家所出现的平等主义问题，理由很简单：在战争期间和战后通货膨胀的年代，所有日本人都同样贫困。另外一个原因，实际上就是日本禁止社会制度的改变。

日本政府的优先目标首先而且最重要的是来源于对自身形势需要的一种估计，而从这种意义上来说，它不是文化、社会组织或因岛国排外等因素造成的，而是理性化的产物。这些形势上的需要包括发展的落后、自然资源的缺乏、人口众多、贸易的需要和国际收支平衡的限制。其他国家或许可以借鉴日本的优先目标和制度，但是20世纪50、60年代日本人所怀有的民族进取心则是其他民族所不能借鉴的，而需要自己养成。在20年代到30年代期间，日本试图通过移交给国家承担经济发展责任方式，来解决它所面临的经济问题。因此，在30年代，日本政府的所作所为使日本经济情况变得更糟的理由就不言而喻了，也许存在比现在更好的替代方案的事实并不能降低优先目标的合理性。尽管海外投资、贸易顺差和市场分化等等因素使得这种需要有所减缓，但是，这种相似的形势需要依旧还在日本存在。繁荣经济已经成为日本政府的最重要目标，因为任何其他行为都暗含着依赖性、贫穷和社会制度的可能瓦解。在昭和时代，不管政治体制如何快速发生更迭，经济优先目标一直是或者接近政府的最高议事日程，并且这似乎是一种无法更改的持久不变的目标。

或许令人惊奇的是,虽然美国占领当局一心努力想改变日本的经济制度,但是,在整个昭和时期,政府为获得经济发展所采取的措施却保持了很大程度上的连续性。最大的不连续性当然是依靠信用低下的军队,通过帝国主义行径,来寻求经济安全的道路。这条道路彻底失败了,以至于1945年之后被完全废弃。但是,这并不意味着,在军国主义时期严格试行的经济发展政策,被否定或者应该被否定。与废弃相反,它们可以成为在和平和独立时期重新启用的一种政策工具。其实,这也并不足为奇:就如同战后美国政府实行的行动主义根植于罗斯福新政,战后苏联实行的极权主义根植于第一个五年计划时期的斯大林主义一样,战后日本政府所采用的经济发展主义也可以根植于30年代的经济举措。从这个意义上来说,20世纪30年代到40年代所取得的经验,对于战后的日本来说,也决不完全是消极的;那是这样一个年代:即发展型国家的编制手段首次被检验,一些手段被丢弃,而一些手段则被证明是有用的。克服萧条需要经济发展,筹备战争与进行战争需要经济发展,战后重建需要经济发展,从美国的援助中独立出来也要求经济发展。这意味着为达到某种目的而采用的发展经济的手段,最终被证明也同样适用于其他目的。

在战前和战后的不同时期,政府所采用的各种政策措施都具有显著的连续性。吉野和岸信介在20年代晚期,将产业合理化视为克服经济衰退的有效手段。他们的得意门徒山本、玉置、平井、石原、上野、德永、松尾、今井和佐桥在50和60年代运用同样的手段建立起了具有竞争力的现代企业。在这两个时期,政府试图用合作代替竞争,同时又不完全丧失竞争的优点。政府对于日元自由兑换的控制从1933年一直持续到1964年,甚至还一直持续。只是在具体方式上有所变动。1934年的《石油业法》就是1962年的《石油业法》的精确样板。内阁企划院所制
308 订的计划和计划模式都由经济安定本部和经济企划厅来完成,特别是使用外汇预算来执行他们的计划。通产省独特的结构特征——它对每个战略产业设立的垂直管理结构、它的企业局以及它的官房(源于原商

工省总务局和军需省总动员局)——各自都可追溯到1939、1942和1943年。他们在通产省一直到1973年都保持职责不变,甚至在某些时期,连名称也未曾改变。行政指导源于1931年的《重要产业控制法》。至于产业政策本身,与1955年情况一样,早在1935年就成为日本政府的一个专用词汇。

或许最大的延续性就表现在执行国家产业政策的领导人员身上。吉野、岸、椎名、植村,以及其他所有政界、银行界、实业界和经济部门的领导人在民众心目中无论在战前、战争期间还是战后都是著名人物。商工省与通产省之间的连续性不仅仅表现在历史和结构上,而且还表现在领导个人身上。20世纪70年代晚期标志着一个时代的结束,但是,这种改变首先是各代人的改变:官僚机构的最高领导人不再具有在战时,或者战后占领时期担任职务的经历。20世纪80年代通产省的新领导人将是那些60年代出生的年轻人,他们对于和平与繁荣的轻易的认知使得他们明显与那些本世纪出生较早的那代人不同。

通产省被迫在20世纪70年代晚期所开展的剧烈变革,至少部分是由那些大约在1935年到1965年曾经指导过日本经济的人的思想所引起的,以佐桥为典型代表的这一代人已经不能有效应对国家和通产省所面临的新问题。这一批老领导人刚开始都是重工业和化工业产业化的主干力量。但是,70年代,以及此后的年代,要求领导者应该具备一种将全球责任放在重要位置的后工业化国家的管理专长。通产省值得赞扬的地方在于它培养了具有这种能力的领导人,并着手发动了产业结构的新一轮变革,这种变革强调发展后工业社会的“知识密集型”产业。然而,在这样一项艰难创业要想获得成功,最为重要的保证就是他们是在以前已经改变过产业结构的组织里培育出来的。

国家指导下高速增长体制的基本问题就是政府机构与私有企业之间的关系问题。这个问题在吉野政府的临时产业合理局制定产业政策计划的初期就已经出现了,并一直持续到三菱的反抗,以及公平贸易委员会对于通产省为石油加工行业所成立的国家行政指导下的企业联合

组织卡特尔进行指责为止。这是一个永远也不会消失的问题,也是发展型资本主义国家的内生问题。在过去 50 年间,日本形成并试图执行三种不同的方案——即自我控制、国家控制和公私合作——来解决这个问题。三者没有一种方案是完美的,但是,只要把强制发展作为国家的最高目标,那么任何一种方案都要优于纯粹的自由放任主义或者国家社会主义。

自我控制指的是国家批准私有企业实现发展目标的方案。典型的机构就是国家批准成立的企业联合组织,在这种组织中,政府授权其指定的作为战略行业中的联合企业组织,并授权企业自行协调和营运。1931 年的《重要产业控制法》采用的就是这种方案,至于钢铁行业,从 1958 年的公开销售制度到 1965 年的住友金属公司事件,也都采用这种方案。这种政府—企业关系的主要优点,在于它在发展型国家体制下能够提供高度竞争和私人经营。它的最大缺点,在于它可能导致一个行业被行业内最大的企业集团所控制(譬如,财阀控制),并且进而可能导致这些大企业与国家利益之间的冲突(譬如,战争时期的“统制委员会”)。这种政府—企业关系形式也是大企业更为喜欢的一种方案。

国家控制指的是试图使管理权与所有权相分离,并将管理权控制在国家监督之下的一种方案。这是一种在 30 年代后期,由政府中的“改革”派(“控制”派)以及在战后重建时期和经济高速增长的早期,所有日本政府官员都赏识的一种方案。它的主要优点在于国家目标优先于私有企业的目标。其主要缺点在于它抑制了竞争,因而可以容忍经济中的低效率,同时它还滋生了管理中的玩忽职守。战前和战争期间在中国东北的发电行业、战争期间的军需公司、战后的煤矿行业,以及当代上百家的公营公司都实施过这种类似的方案。在太平洋战争期间,日本产业的
310 不佳表现,普遍归咎于国家控制政策所造成的低效率。

政府—企业关系的第三种形式,也就是公私合作,是最为重要的一种方案。尽管这三种方案在本书研究所涉及的整个 50 年间都曾经实施过(主要依赖于国家政治权力与私营企业之间的力量对比变化),但

是,自从20世纪20年代晚期以来,发展模式的更替还是经历了从自我控制到其反面国家控制,最后到两者综合的公私合作这个过程。这种方案的主要优点在于从私有企业中分离出企业的所有权和管理权,因而比在国家控制下能够获得更高的竞争水平,同时与自我控制相比,国家可以更大程度地设置社会目标和影响私营企业的决策。它的主要缺点在于难以付诸实施。由于30年代和40年代其他两种政府—企业关系模式的失败,这个方案在50年代到60年代比较盛行。在经济高速增长时期,这种日本式的政府—企业合作方案同历史上任何一种混合经济方案一样,都存在着难于调和的矛盾:既要制定出符合社会实际的发展目标,又要避免社会主义的缺陷。

这种公私合作方案主要是为经过政府选择的行业或企业提供如下服务:政府发放信贷或者由政府担保的信贷;确立减税优惠;为了确保所有参与者的利益由政府监督投资协调;在经济困难时期由政府合理分担风险(私营企业组织很难做到这一点);政府对于产品的商品化和销售的支持;以及当一种行业整体开始经济下滑时政府提供援助。

这种政府—企业关系方案并不是日本所特有的;只不过是它在努力完善这种方案,而且比其他资本主义国家在更多部门使用了这种方案。美国所谓的“军事—工业联合体”,在某种程度上反映了一种经济关系,而不仅仅是一种政治称号指就是这种情况。如果将美国国防部与波音、洛克希德、北美罗克威尔和通用动力等公司之间所存在的这种关系扩展到产业的其他部门,如果政府有权选择战略部门并且有权决定这些部门何时被淘汰,那么,这种模式就接近于战后日本公私合作关系的模式了。在美国国防工业领域里,政府与私营企业之间的关系——包括核武器实验室独特的经营权和所有权安排、诸如原有的原子能委员会,以及美国国家航空航天局等官方机构的存在——在美国人看来是独树一帜的,然而在日本经济高速增长时期,对于日本主导产业部门来说,这种关系则是正常现象。同样或许具有重要意义的是,就像日本在钢铁生产、造船、家电、铁路运输、合成纤维、钟表和照相机行业

在世界市场具有显著地位那样,在航空、宇宙飞船和原子能工业等领域,美国也是卓越超群的。

正如前面所提到的,这种公私合作的政府—企业关系在发展型资本主义国家是很难建立和维持的。即使政府和企业领导人由于具有相同的教育背景(譬如,从东大法学院毕业)而观点吻合,并且由于早期都从政府退休进入大企业工作而具有广泛的共识,从而对于公私合作形成深刻的支持基础,但是,日本人很难使公私合作保持正常运行。企业非常愿意接受政府的援助,但是不喜欢政府对它的干预(譬如,钢铁和汽车工业所表露的那样)。政府往往对其所力图扶持的产业的过度竞争和抢先投资感到无计可施(譬如,石化业和纺织工业)。尽管如此,日本人还是艰难建立了这些合作关系,并且创建了许多专门机构来发展这些合作关系。这些机构包括官方的“审议会”,比如,1927年的“商工审议会”,1943年的“内阁顾问会”,1949年的“产业合理化审议会”,1964年的“产业结构审议会”;通产省的垂直管理机构 and 为每个产业设立的相应的贸易组织;政府与私营企业之间官员的临时交换(譬如,将通产省的年轻官员安排到经济团体联合会总部);《特别措施法》失败之后所实行的正式“恳谈会”;以及在政府的行政指导下,政府官员和银行、企业界代表能够在不受法律条文和律师的束缚下协调彼此的行为。

另外,日本还从社会上培植这种合作关系。我们在前面已经提到了这两种社会支持——对于公私企业经理必不可少的有关公私合作方面的政府教育,以及广泛的“老关系”网。不应当认为只限于这些社会支持,也不应该认为其他国家不能形成这些社会支持。但是,在其他国家形成这些社会支持存在很大困难,因为它们根植于长期的实践,而又不是完全由文化所能够给予的。正如本书所试图表明的,日本在20世纪60年代要比50年代存在更多的共识和合作,这表明,这种差异的原因应该从历史环境和政治觉悟的变革中寻找,而不应从诸如相对稳定的文化传统中寻找。对于政府—企业合作关系的其他社会支持还包括:由于企业筹资体系的存在而导致公司股东实际上无力控制公司;一

一个由享受半终身雇佣制、临时雇佣、小规模劳动契约的劳工贵族和企业工会所形成的分散的劳动力队伍；一个通过邮政体系积聚私人储金流入政府账户，并根据一种单一的行政性控制预算(FILP)来进行投资的系统；大约 115 家、覆盖诸如石油勘探、核电开发、采掘工业转行和计算机软件开发这类高风险的国营公司(这些公司是 30 年代国策公司、战时的“营团”、占领时期“公团”的变相机构)；另外，还有一种分配制度，这种制度不仅为零售业提供服务，而且还能使失业者、老年人和体残者都能够有业可业，从而减轻要求日本政府提供福利的压力。

与美国形成鲜明的对照，在日本，社会对民间企业家与政府合作的最强有力的支持，是企业家可以享有不受单独追求企业短期经济效益的压力的自由。就像 20 年代晚期之后，日本产业政策的精神实质，在于在不造成效率严重下降的情况下寻找各种办法以竞争来代替竞争一样，产业合理化运动则试图在追求短期经济效益这个标准之外，寻找企业经营优劣的另外一些标准。这些标准包括保持充分就业、提高劳动生产率、扩大市场、降低成本，以及长期革新的安排等。

索尼公司社长盛田昭夫(Morita Akio)认为，过分强调利润率是美国产业衰落的重要原因。他宣称，“一些美国执行官的年度奖金主要依靠年度利润，企业管理者即使知道企业的生产设备应该更新，但是，如果他自己的收入和管理才能仅根据年度利润来判断，他便不会做出投资新设备的决策”。^① 盛田认为，战后日本企业的激励措施结构是与日本的发展目标相适应的，但是美国企业的激励措施结构则是与通过短期利润所反映的个人成就相适应的。这种制度不仅导致美国企业缺乏长远规划，而且导致企业领导人享有过高薪水，为企业领导人提供诸如私人飞机和豪华住宅之类的过高享受，以及劳动者和管理者之间在待遇上其他重要差别。在战后日本，企业高层领导人和一般工人之间生

313

^① Sam Jameson and John F. Lawrence, "U. S. Problem Not Labor but Managers—Sony Chief", *Los Angeles Times*, Oct. 29, 1980.

活水平只有细微的差别(盛田注意到,索尼美国子公司的美籍总经理从该公司支取的薪金比他自己在总公司挣的还多)。另一方面,值得注意的是,日本企业经理有权使用的企业招待费用数额之大是其他任何国家所无法比拟的。国家税务局统计指出,在1979年期间,企业的社会开支达到29,000亿日元,折合成美元达到138美亿,这意味着公司的领导每天花费3,800万美元用于与同行和顾客的吃喝、打高尔夫球以及礼物馈赠上。^①

跟其他国家相比,日本评价企业经理更加灵活的标准有助于缓和劳动者和管理者之间的关系,也有利于避免企业之间,以及企业与政府之间建立合作关系的障碍。这些措施都是日本战后各种情况下的产物。根据盛田的看法,“这种缓和的劳资关系在日本历史上从来就没有自然而然地产生过”。战前的日本资本主义“赤裸裸地剥削劳动者”。战后由于通货膨胀和国家经济困难所造成的国民收入差距的缩小,使得在经济高速增长时期一直存在的收入相对平等的情况成为可能,同时也使得强调用短期经济效益之外的其他尺度来衡量企业经理业绩的评价机制成为可能。这些社会条件使得日本在与诸如美国这样的国家进行竞争时提供了相当大的优势,但是很明显,这些条件又不容易被移植,即使美国企业经理的薪水可以降低,但是如果使用短期经济效益之外的绩效考核体系,则需要对于通过股票市场将私人储蓄分配到企业中的美国储蓄制度进行根本上的变革。

日本确定的各种优先目标和社会对于公私合作的支持,可能无法移植到其他国家,但是,很容易让人想到,这是可以被其他国所赶超的——也就是说,为了将最优目标置于经济发展的轨道,以及对公私合作提供激励,其他国家可以运用战后日本的相关模式来运作自己的社会体制。果真如此的话,那么这个国家在自己的具体应用中则需要日

^① “Firms Go Wild on Expenses; Japan’s Taxmen Indulgent”, *San Francisco Examiner*, Jan. 6, 1981.

本高速增长体制的抽象模型作为指导。在这个抽象模型中，专家对模型包含的具体元素以及每个元素的重要性可能持有不同看法，研究现代日本的人士可能各有不同的意见，但根据通产省的历史，我本人对日本发展型国家的本质特征做了一下评价。我认为，日本的具体历史不必为其他国家所效仿，但是如果要想效仿的话，就需要社会存在着全民万众一心、相互合作等条件（就像本书所要表明的，假定并非必然成为现实）。

314

日本模式的第一个要素，是存在着一个规模不大、薪金不高，而又具备高级管理才能的精英官僚队伍。这支官僚队伍的素质评不应当由它所要求的薪水来衡量，而应该通过在最好的政法学院和管理学院里面展现出来的优秀学术成果和突出竞争力来决定。根据需要完成任务的性质，部分人员需要从工程师和技术人员中招募，但是，大部分人员应该是制订和执行公共政策的通才。他们应该受过法律和经济学教育，但是最好不是专业律师或者专业经济学家，因为一般说来，专业人员组织能力差。最符合我们所要找寻对象条件的不是专业人员、公务员或专家，而是经理。他们在各个经济行政部门应该经常轮换，及早退休，退休年龄不晚于 55 岁。

这支队伍的职责，首先是识别和选择需要发展的产业（产业结构政策）；第二是识别和选择促使选定产业迅速发展的最佳方案（产业合理化政策）；第三是在指定的战略部门中监督竞争，以确保他们在经济上的正常运行和效率。履行这些职责可运用符合市场经济规律的国家干预法（参见以下内容）。

日本模式的第二个要素是具有一种官僚队伍拥有充足的空间可以实施创新和有效办事的政治制度。这就意味着，具体来说，就是政府的立法和司法部门不得超越“保险阀”的功能。当政府官员队伍偏离太远时（在不同场合无疑会发生），政府的这两个部门必须随时准备进行干预，但是，总体上它们更为重要的任务是抵制社会上众多的利益集团。

- 315 因为迁就他们就会导致政府优先发展目标的歪曲。对于那些不能被忽视、偏离或象征性方式满足的利益——或者政治制度得以永存所依靠的利益——政治领导人必须迫使官僚队伍服从他，并且要用巧妙的方法驾驭他们。

在日本之外，我们所要寻找的有关这类关系的事例，可援引美国立法机构与战时曼哈顿计划或战后的核潜艇发展计划的关系。经济导向型国家的政治制度隐蔽地将政治权和治理权分开：政治家掌握统治权，而政府官僚掌握治理权。但是必须要清楚，如果掌握统治权的政治家不能履行他们的明确任务，尤其是不能为官僚机构营造不受政治权力限制的创新空间，官僚机构也就不能有效地治理。

这一类型的政治体制会产生几种后果。一是不能接近这个体系的群体有时会上街游行以表达他们政治上的不满（在 60 年代发生的反对日美安保条约的暴乱，在 60 年代后期出现的学生游行，反对新建东京航空港和核动力船舰建造的示威游行，以及反对工业污染的运动，都先后出现过）。这些游行示威可能出自于被政府忽略的重要利益集团，或者仅是反映一些人参与政治的需求。但是不管什么原因，游行示威一旦发生，政治领导人就会行使“保险阀”的功能，要求行政机构改变他们的发展目标以平息抗议者的不满，同时承担抗议者的责难。睿智的政治家会预见到这类事件的爆发（1970 年为了更新安保条约，佐藤荣作所使用的方法可做例证）。只要经济发展项目成功，只要经济发展计划成功实施，社会利益能够较为公平地分配，政界领导就应该能够因势利导，处理、平息上述这些事件。同时，他们也会通过实施大型计划，引导公众把注意力转向经济发展的成就，激发公众对经济成就的自豪感（譬如，1964 年在日本举办的奥运会，1970 年的国际博览会）。

资本主义发展导向国家与共产主义集权国家在政治上的一个重要区别是资本主义发展导向国家不干预国家的非战略部门，而共产主义集权国家则试图直接或强制性的遣散他们。前者更为可取的原因是它可以避免大量警察和各种镇压工具的存在，这些工具不可避免地造成

资源的浪费,而且与国际贸易也是不相容的。这是日本在 40 年代所学到的一个教训。

日本的政治体制也应该不同于阿根廷、巴西、智利和乌拉圭等国的集权体制。在这些国家里,统治阶层寻求与跨国公司形成合作关系,而将先前已经动员起来的本国经济集团排斥于权力圈子之外,以促进本国的工业化。他们通过主要依靠高压政治来实施游戏规则的技术性政治安排来实现这种转变。^① 日本的不同之处在于,它是一个政界人物由选举产生的民主国家;其社会稳定主要依赖于执政党与追求经济增长和有效管理的选民形成联盟的能力。在经济高速增长期间,这种同盟反映了日本对当时紧急形势的广泛认同;在 70 年代早期,这种同盟开始明显弱化,但似乎又被能源危机和需要进行新一轮产业结构转换所激发而重新活跃起来。直到不久之前,日本人对于和国外资本进行合作还持有抵触情绪,相对之下,韩国的发展状态似乎具有集权体制所共有的某些特征,就这个方面而言,应和战后日本的体制区别开来。

316

战后日本也与市场型社会主义经济体制(主要是南斯拉夫和匈牙利)有所区别。这些国家曾经尝试将市场经济与政治管制相互糅合在一起的各种试验。内生于这些体制的矛盾性和紧张气氛类似于日本推行国有控制时期的情形(20 世纪 30 年代后期和 40 年代),而不像日本在战后获得独立,推行公私合作基础上的高速增长时期的状况。^②

除了不时的抗议示威之外,资本主义发展体制更为严重的一个后果是周期性发生的“贪污”丑闻。统治权和治理权的分离,以及这种体制给予内部人士开发发展项目的机会导致了这些丑闻的发生。只要这

^① 有关对于日本官僚权威模式(the bureaucratic-authoritarian model)的出色的批评,参见 David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979).

^② 详见 Ellen Comissco, *Workers' Control Under Plan and Market: Implications of Yugoslav Self-Management* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1979).

些丑闻主要发生在政治家而不是政府官员身上,只要经济发展成就旨在谋取全社会的利益,那么这些丑闻就将被看做是政治体制不完美的不幸事件而被容忍。然而,如果这些丑闻发生在政府官员中间,则表明现存体制需要紧急改革或者需要重建。

日本模式的第三个要素是完善顺应市场经济规律的国家干预经济
317 方式。在执行产业政策时,国家必须注意保持竞争,其竞争的程度要不超过它的经济优先目标。这就必须避免国有控制的痼疾和随之必然产生的低效率,激励的缺失,贪污和官僚主义等消极现象。顺应市场经济规律的方法并不是先天就能产生的,它是在政府管理人员与私营战略产业的经理人员的冲突中形成的。国家与私营企业的合作关系也不是自然形成的。政府不可避免地会走得更远,而私营企业也不可避免地在决策中会抵制政府的干预。当两者中任何一方处于明显优势时,譬如 40 年代后期(政府占优势),以及 70 年代早期(私营企业占优势),经济发展就会停滞不前。日本的明显教训是政府需要市场,而私营企业则需要政府;一旦双方都认识到这一点,合作就有可能,高速增长才会出现。

日本具有各种各样顺应市场经济规律的政府干预方法,其中包括:建立政府金融机构,其影响力就同货币一样具有指导性;广泛运用、严格控制,以及及时修正的税收优惠政策;为整个经济设定目标和指导方针而运用指导性计划;建立众多正式的、不间断运营的论坛,以交换观点,总结政策,获取反馈和解决分歧;分配各种私有或半私有组织的政府性职能(日本贸易振兴会,经济团体联合会);为了执行高风险行业或不利管理领域的政策,广泛依靠国营公司,特别是公司合营公司;建立和使用从总账户预算中分离出来并不接受资金支持的松散的政府性“投资预算”;使反托拉斯政策的矛头针对发展性和国际竞争性行业,而不单纯为了维护国内的竞争;政府主持或发起的研发计划(计算机工业);以及运用政府的特许权和批准权完成经济发展目标。

或许顺应市场经济体制进行国家干预的最重要的方法是行政指

导。这种权力意味着政府机构权威分配的任意性和不受监督性，很容易受到滥用，如果使用不当的话，就可能导致市场的破坏。但是，这种权力又是资本主义发展型国家的一项本质权力，其中一个关键原因在于：在行政指导中，有必要避免过分繁琐的法律的约束，从本质上来说，这些法律不可能详细到足以解决所有可能出现的问题，而且法律过细也不利于政府创造性的行政管理。日本产业政策的一大优点是，它能对付各种复杂情况，而无需首先去寻找法律根据，也不必制定能针对某个具体情况的法律。过细的法律条文主要有利于律师而不利于经济发展。日本的政治经济发展明显地独立于律师。在其他国家由律师行使的职责，在日本则由政府官员运用行政指导来完成。

318

日本当然依靠法律，但是，主要是短期的和一般化的法律。他们通过行政性的内阁指令、敕令、法规和行政指导赋予这些法律以具体含义。日本所有官僚机构倾向于滥用这种制定法规的权力（相对来说，譬如，美国国内税务局则发布杂乱如麻的法规）；但是，解决这类问题似乎在于选择更好的官员，而不是消除相机行事的权力。至于臭名昭著的滥用权力现象，受害方可以求助于法院——这类事件在70年代比以前发生的多得多（譬如，污染案、公平委员会提起诉讼的八幡—富士钢铁厂合并案和石油卡特案）。但是，和其他效仿国家不同，日本尽量避免求助于法律，而主要依赖于政府作出的最适合的解决具体问题的方法（如丸善石油公司案），从而避免并不需要法律的部门对其的制约。最优秀的日本行政指导就如同一个外交家在国际谈判中相机抉择权一样，谈判的成功取决于他的技巧、良好的判断力和诚信，而不是一套精心制作的告诉谈判人员如何去做的法律。

日本模式的第四个也是最后一个要素是，要具备一个像通产省这样的导航机构。此要素的关键是需要给这个导航机构赋予适度的权力，既不能使它管理过多的部门导致权力过大，又不能使其管理的部门过少而无法履行职责。通产省的形成是一个自然而然的过程。商工省源于农业和商工业机构的分离。它在发展过程中，商业功能减少，产业

功能得到了加强,当在内阁企划院和军需省总务局合并的时候获得了
319 计划职能,当煤炭、石油、电力管理部门在军需省时代合并时获得了对能源的全部控制权。战争也为商工省的企业局提供了对于微观经济活动进行干预的权力。通产省本身起源于商工省和国际贸易管理组织(BOT)的合并。它从来没有把它的管辖范围延伸到交通、农业、建筑、劳动力或金融部门,尽管对这些部门有巨大的影响力,特别是通过日本开发银行之类的机构,对金融部门的影响显著。佐桥的《特别措施法》在国会的受阻,主要是围绕通产省企图把它的管辖权扩展到产业金融部门的问题而展开的。

明确导航机构的职权范围明显是一件很有争议的事情。通产省的经验告诉我们,控制产业政策的机构至少需要计划、能源、国内生产、国际贸易和部分金融(特别是资本供应和税收政策)权力。通产省的经验还告诉我们,对于这种权力不必做教条式规定,权力范围可以并且应该根据需要扩大或者缩小。通产省的主要特征在于它的精简机构(日本政府经济各部门当中最小的一个),它对于国家资金的间接控制(从而独立于大藏省预算局),它的“智囊”职能,它在微观层次上执行产业政策的垂直机构,以及内部民主。在其他任何发达工业民主国家都没有类似于通产省这样的组织。

以上四个要素只是构建了一个模型和模型的一个轮廓。很明显,这种结构会产生许多社会和政治后果,包括规范性的后果和哲理性的后果。这是任何一个国家效仿的时候需要仔细思考的问题。前面一再重复过,与其说日本采用了这种政治经济体制,不如说是继承了这种体制。在这种体制的各种应用过程中,有一点需要特别提到,资本主义发展型国家产生的冲突模式在许多方面不同于其他发达民主国家的模式。

日本是一个实行官僚统治体制的国家。正如艾森施脱塔(S. N. Eisenstadt)在30多年前就指出的,历史上所有的官僚体制会产生两种冲突:一种是官僚内部之间的斗争,另一种是官僚与中央政治权威之间

的斗争。^① 通产省的实例研究中有许多有关这两种斗争的例子。政府各部门之间在政策、拨款和优先发展目标方面的管辖权之争是日本官场斗争的焦点。商工省的形成一部分原因就是农业和工业两个部门斗争的结果。20世纪30年代期间,为了加速推行他们的产业发展计划,商工省的革新派官员与军队形成同盟以反对诸如大藏省和外务省之类的保守部门。但是,在战争期间,商工省和军需省的文职人员经常与军方人员发生冲突。通产省的成立是外务省与工业部门官员斗争的结果。在经济高速增长时期,通产省经常与公平贸易委员会发生矛盾,其次是与大藏省发生次数较少但是可能范围更大的矛盾。为了扩展它们在小的机构(计划、国防、环境和其他部门)的影响力,各省之间都相互竞争,同时通过政府安排自己的喉舌到相应部门担任要职。 320

这类矛盾对于发展型国家发挥了重要的作用,尤其是它激活了管理机构,使机构具有强烈的团体精神,并为其不堕向自满、官僚僵化和武断提供了竞争性约束。官员职位稳固的最大威胁不是来自政界和利益集团,而是来自于其他官员。其次,官员之间的矛盾也可以导致决策的迟缓,为包容竞争方的利益而曲解政策,以及不愿涉及高风险问题等缺陷。要完全避免这些缺陷是不可能的,协调官员之间的矛盾无疑是最让人窘迫和浪费时间的事情,然而却是国家领导人的重要任务。

日本已经制订了几项革新措施,以力图缓解官员之间的竞争。一是将政策的最初形成和协调工作交给较为年轻的、初出茅庐的官员,使资深官员表面看起来只是单纯处于批准下级政策建议的地位。这样,这些资深官员才愿意帮助做出和协调政策,而不拘泥于政策的出处;另一个有用的措施,就是从已经退休的高级官员中招募人才来担任各省大臣和其他高层政治领导人,从而把协调权交给那些熟悉官场,具备“官场老关系”和与在职官员有过上下级关系的高层人物(当然,这个措

^① “Political Struggles in Bureaucratic Societies”, *World Politics*, 9 (Oct. 1956):20—36.

施也会将官员之间的斗争提高到更高的水平,譬如,发生在吉田和通产省之间的紧张关系就是例证)。日本采取的另一个措施是运用预算过程影响协调,这就要求预算的制订必须保留在行政官员手中,进而极力提高大藏省的影响。第四个创新就是通过诸如审查委员会那样的行政代理机构来进行协调。所有制度相同的国家所实行的应对官僚竞争和协调的其他措施在日本也明显地被采用,包括对被行政控制的媒体泄321 漏信息,有选择地向有影响的政界人物通气,对官僚生活实际准则的保密,等等。

另一类冲突——也就是政府官员与政界高层人物之间的矛盾——也同样普遍。发展型国家的有效运行要求统治权与治理权相分离,但是,这种分离本身是不会被正式承认的(是内含的,而不是表面的;隐晦的,而不是明确的)。因而,当政治领导人认为行政部门超过自身的权力(譬如,20世纪30年代)或者行政官员认为政治领导人物超越权限(譬如在“富田台风”时期和田中首相统治时代)时,权力的边界问题就成为不可避免的严重冲突。通产省的历史显示出众多的这类冲突的实例:商工省大臣小川和吉野,岸信介之间的矛盾;与财阀有瓜葛的大臣与改革派官员之间的矛盾;商工省大臣小林与岸信介和内阁企划院内“赤色”分子之间的矛盾;1944年东条与岸信介之间的矛盾(尽管这也许是官员内部冲突的一个更好事例);以吉田和白洲为一方,商工省领导人为另一方在通产省成立时两方之间的矛盾;以及在今井和左条之间的争端中政界领导人的卷入,等等。

大多数用以缓和政府官员内部之间矛盾的措施,也同样适用于缓解行政官员与政治领导人之间的矛盾。缓解的标准就是尽量避免或者使这类冲突私人化。这项工作往往由一位能够融合双方观点的领导人来完成。日本战后最重要的政界人物——吉田、岸、池田、佐藤、福、武雄和大平——过去都曾经是行政机构的高级官员。尽管政治领导人在像日本政府高级官员这类的“内在精英”中产生不足为奇,但是,他们在日本战后的使用,也确实有助于发展型国家的有效运行和协调。

对于日本模型的分析并不是为了贬低日本所取得的经济成就，也不是为了向其他国家推荐这种模式。通产省的历史实际上反映了比这些更为严重的教训，就日本声称从国外学到了不少东西而言，日本的政治精英还是倾向于对他们自己的政治资产的识别和使用。通产省的发展是一个惨痛的过程，它的特殊特征和它运行的环境是国家与社会之间特殊的相互作用所形成的。日本建立了自己的优势：他们的官僚机构，他们的财团，他们的银行体制，他们种族结构单纯的社会，以及向他们开放的市场。虽然战后的改革，譬如军队从政治生活的清除，财团的合理化，国会力量的加强，以及社会阶层的均等化，都起到了重要作用，但是日本经济导向型国家制度的建立则是日本创新和实践的产物。

322

这一点给企图模仿日本成功的其他国家提出了建议，那就是应该根据自身条件建构他们自己的国家发展制度。譬如，这一点可以启示像美国这样的国家，它需要的不是像日本目前存在得过多的规章制度和政府对于人们储蓄、投资、工作以及参与国际竞争的激励。日本已经学会了在关系到国家生死存亡时如何互相有效协作，40年代的战争和经济灾难，迫使他们将战时的社会和经济全民动员水平维持到60年代。与日本相比，由于缺乏目标的一致性，美国最好还是依靠自己的力量，发动公民的私人的竞争推动力，而不是再给本已不堪重负的行政机构增加一层法规。

但是，从长远来看，美国这种政策是不现实的。考虑到美国需要在核动力保持军事平衡，需要重振经济，需要在其环境、能源、福利、教育和生产政策之间进行协调，需要减少过度的资本依赖性，美国同样应该仔细考虑自己的“导航机构”。首先，美国必须学会预测和协调政府政策产生的后果。农业政策长期以来被排除在任何综合的经济战略之外，在国务院的等级结构中，商业和经济官员长期处在第二级水平上。国内的规制行为长期以来没有对其经济后果作出成本—收益分析就被实行，越来越多的在法律上的谋划，长期取代了在经济事物中的、基于目标的战略性思维。这些应该是美国经济导航机构需要处理的部分事

务。这样一个机构是否能够摆脱国会、法院和特殊利益集团所施加的
323 束缚尚未明朗,但是,如果经济增长能够真正成为国家的优先目标,那
么,通产省便是一个值得研究和借鉴的机构。正如彼得·德鲁克(Pe-
ter Drucker)所说的,“成效卓著的独特部门比那些只完成‘计划’的大
324 多数部门更具有启发意义”。^①

^① Drucker, p. 53.

译后记

第二次世界大战之后,日本出现了史无前例的经济增长,国内生产总值增长率一直处在比较高的水平,西方人称之为“奇迹”。美国加州大学伯克利分校的查默斯·约翰逊教授经过多年潜心研究,从通产省成立的历史、人员构成、产业政策制订和实施等角度,描绘了一个经济起步较晚、资源相对贫乏的日本何以能够从一个农业岛国飞跃为世界一流经济强国的原因,这主要应归功于在经济活动中扮演重要角色的通产省,是它把政府计划与自由市场有机结合起来,从而创造了日本经济奇迹。

本书的翻译分工如下:前言部分,第一、二、三章由许鸿艳翻译,第四、七、八章和注释部分由金毅翻译,第五、六、九章由唐吉洪(渤海大学信息科学与工程学院)翻译。

全书由金毅统稿。由于该书视野宽广,理论深厚,而译者受学识和能力所限,因此错误在所难免。译文中的错译、漏译和不妥之处皆由译者负责,敬请专家学者批评指正。

本书的翻译得到了清华大学曹海军博士的推荐并担任统校工作,并蒙吉林出版集团的信任,吉林大学行政学院和渤海大学政法学院的部分专家学者的支持和帮助,在此一并表示谢意。

金毅

2009年11月于吉林大学